



Wijk in zicht

Kwalitatief onderzoek naar de dynamiek van leefbaarheid in kwetsbare wijken

Matthijs Uyterlinde

Jeroen van der Velden

Ruben Bouwman

Uitgave

Platform31
Den Haag, maart 2020

Auteurs: Mattheüs Uytendaele, Jeroen van der Velden en Ruben Bouwman
Met medewerking van: Irene Bronsvorst, Simone 't Hooft, Vera Folkersma en Eva Jongasma
Foto's: Platform31 en Wikipedia
Redactie: Platform31

Platform31

Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de trends in stad en regio. We verbinden beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een aanpak waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: iedereen profiteert mee van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.

Wijk in zicht

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	5
1 Inleiding	8
1.1 Hernieuwde aandacht voor kwetsbare wijken	8
1.2 Beleids- en stelselwijzigingen	9
1.3 Lokaal gestuurde wijkvernieuwing.....	10
1.4 Doel- en vraagstelling	12
1.5 Leeswijzer	12
2 Onderzoeksverantwoording	13
2.1 Methoden	13
2.2 Kenmerken van de elf wijken	15
3 Theoretisch kader	17
3.1 Onderzoek naar buurtverval.....	17
3.2 Patronen van buurtverval	19
3.3 Tegengaan van buurtverval	21
3.4 Van gebiedsgericht naar mensgericht beleid	26
3.5 Tot slot	27
4 Elf wijken in beeld	28
4.1 Moerwijk, Den Haag.....	28
4.2 Morgenstond, Den Haag	30
4.3 Oosterparkwijk, Groningen.....	32
4.4 Vinkhuizen, Groningen	34
4.5 Jol, Lelystad	35
4.6 Zuiderzeewijk, Lelystad.....	38
4.7 Meijhorst, Nijmegen	39
4.8 Willemskwartier, Nijmegen	41
4.9 Afrikaanderwijk, Rotterdam	43
4.10 Tarwewijk, Rotterdam	45
4.11 Palenstein, Zoetermeer.....	47
5 Factoren van bloei en verval.....	50
5.1 Fysieke factoren.....	50
5.2 Samenleven	55
5.3 Sociale problematiek.....	58
5.4 Veiligheid en overlast	60
5.5 Beeldvorming	61
5.6 Samenwerking en proces.....	63
5.7 Externe factoren.....	65
6 Conclusies	69
6.1 Processen van stijging en daling.....	69
6.2 Begunstigers van leefbaarheid.....	71
6.3 Handvatten voor toekomstig beleid	75
7 Epiloog: een nieuwe lens op de leefbare wijk	78
Bijlage 1: Literatuur.....	79

Bijlage 2: Lijst met geïnterviewden	82
Bijlage 3: Begeleidingscommissie	86

Samenvatting

Gemeenten en het Rijk bezinnen zich op een actievere inzet op de leefbaarheid en veiligheid van kwetsbare wijken. Met deze terugkeer van de wijkgerichte aanpak op de beleidsagenda komt de 'hoe'-vraag opnieuw op tafel: welk beleid is effectief om kwetsbare wijken vitaal te maken en te houden? Platform31 ging op zoek naar antwoorden op de vraag: waarom gaan sommige kwetsbare wijken achteruit, terwijl andere wijken juist opklimmen?

Naar processen van bloei en verval van buurten is de afgelopen decennia veel onderzoek gedaan. Door veranderd rijksbeleid is vanaf 2012 het wetenschappelijk onderzoek hieromtrent echter nagenoeg opgedroogd. De afgelopen jaren zijn bovendien ingrijpende stelselwijzigingen doorgevoerd in de volkshuisvesting (herziening van de Woningwet) en het sociaal domein (extramuralisering en decentralisaties). Diverse studies wijzen uit dat de combinatie van de economische crisis en gewijzigd beleid weerslag heeft op het leefklimaat in kwetsbare wijken. Sociale en ruimtelijke scheidslijnen in steden verscherpen zich: de kloof tussen 'goede' en 'slechte' wijken is gegroeid en ook binnen wijken wordt de tweedeling tussen kansrijke en kwetsbare buurten beter zichtbaar.

Kwalitatief onderzoek in elf stadswijken

De hernieuwde beleidsaandacht voor het leefklimaat in kwetsbare wijken is niet alleen een inhaalslag. Ze heeft ook te maken met de vele opgaven in wijken, zoals de energietransitie (aardgasvrije wijken), armoedebestrijding, gelijke kansen in het onderwijs, preventieve gezondheidszorg, het wegnemen van de voedingsbodemp voor ondermijnende criminaliteit, combineren van wonen en zorg, en verdichtingsopgaven. De combinatie van deels nieuwe opgaven en de effecten van gewijzigd rijksbeleid roepen de vraag op welk beleid en interventies effectief zijn om buurtverval te keren. De centrale vraag van dit onderzoek luidt: *welke factoren dragen bij aan verval van kwetsbare wijken en hoe kan een negatieve ontwikkeling worden voorkomen of omgebogen?* Met als doel om bouwstenen te identificeren voor effectief gebiedsgericht beleid voor leefbare en veilige wijken.

Naast een literatuurverkenning, om lessen te trekken uit de wetenschap en uit de beleidspraktijk van de afgelopen decennia, voerde Platform31 kwalitatief onderzoek uit in elf wijken in zes steden: Den Haag (Moerwijk en Morgenstond), Groningen (Oosterparkwijk en Vinkhuizen), Lelystad (Jol en Zuiderzeewijk), Nijmegen (Meijhorst en Willemskwartier), Rotterdam (Afrikaanderwijk en Tarwewijk) en Zoetermeer (Palenstein). Van deze wijken is de ontwikkeling in kaart gebracht over de afgelopen twintig jaar, enerzijds met documentenanalyse en anderzijds op basis van diepte-interviews met meer dan honderd beleidsmakers, wijkprofessionals en bewoners.

Patronen van bloei en verval van wijken

Op basis van onderzoek in deze elf stadswijken onderscheidt Platform31 drie patronen van bloei en verval. Deze patronen, die het gevolg zijn van een wisselwerking tussen interne en externe factoren en beleidsinterventies, zijn zowel gebaseerd op statistische registraties als op 'warme duiding' door de geïnterviewden.

Het eerste patroon is dat van *opklimmende wijken*. Hier verbeterde de leefbaarheids- en veiligheidssituatie, de vastgoedprijzen stegen en er is geïnvesteerd in betere voorzieningen. Bij gemeenten en corporaties heerste een besef van urgentie om 'door te pakken' met een brede verbeteringsaanpak van deze wijken, ook tijdens de crisis. Daardoor raakten ze in trek onder starters en sociale stijgers, hoewel *gentrificering* soms ook voor sociale spanningen en (angst voor) verdringing zorgt. De tweede categorie zijn *wankelende wijken*, waar het leefklimaat verbeterd is, maar geïnterviewden waarschuwen voor een terugval. Herstructurering zorgde in (delen van) deze wijken voor een positieve impuls, maar regelmatig ontbrak een lange adem. Wel is werk gemaakt van sociale programma's om de leefbaarheid op peil te houden. Tot slot zijn er *stagnerende wijken*. Hier bleef de leefbaarheidsproblematiek soms lange tijd onderbelicht, omdat de situatie in andere wijken of andere gemeentelijke opgaven prioriteit kregen. Daardoor is beperkt fysiek geïnvesteerd en ook de sociale wijkaanpak leed vaak onder versnippering. De leefbaarheidssituatie is in deze wijken volgens geïnterviewden fragiel.

Begunstigende factoren voor verbetering van de leefbaarheid

Op basis van de samenhang die geïnterviewden constateren tussen het ingezette beleid en de ontwikkeling van de leefbaarheid in de onderzochte wijken, onderscheidt Platform31 de volgende begunstigers van leefbaarheid:

Fysieke investeringen helpen wijken vooruit

Uit onderzoek ten tijde van de stedelijke vernieuwing (grotestedenbeleid) blijkt dat fysieke herstructurering (sloop, nieuwbouw en differentiatie), positieve effecten sorteert op wijkniveau, zoals betere leefbaarheid en veiligheid, meer sociale cohesie en meer draagvlak voor voorzieningen. Maar de problemen van individuele bewoners worden met herstructurering niet opgelost. In dit onderzoek wordt deze conclusie bevestigd. In alle wijken waar het leefklimaat verbeterde – zowel in de perceptie van geïnterviewden als in statistische registraties – vond fysieke vernieuwing plaats. Wijken waar nauwelijks fysiek is geïnvesteerd, kampen veelal met een hoge doorstroom en selectieve migratie. In de goedkope woningvoorraad ontstaan daardoor concentraties van huishoudens met een opeenstapeling van sociale problematiek.

Samenhang tussen fysieke en sociale programma's

Dit onderzoek laat zien dat voor een structurele verbetering van de leefbaarheid een samenhangend programma vanuit verschillende beleidssectoren nodig is. Naast investeringen in de woningvoorraad moet werk gemaakt worden van goede wijkvoorzieningen, van verbetering van scholen en de kwaliteit van het onderwijs, van gerichte (schuld)hulpverlening, het stimuleren van bewonersparticipatie, activering en imagoverbetering. Het leefklimaat in stagnerende wijken laat zien dat fysieke investeringen nodig zijn om de kwaliteit van woningen en woonomgeving op peil te houden, maar dat dit slechts een onderdeel van de puzzel is. Een langdurige sociale inzet is eveneens noodzakelijk om deze wijken voor afglijden te behoeden en het geloof in een betere toekomst te doen groeien.

Sterke frontlini Professionals met handelingsruimte

Als gevolg van de crisis en de transformaties in het sociaal domein opereren in de publieke ruimte substantieel minder professionals dan tien jaar geleden. Corporaties snoeiden hun leefbaarheidsactiviteiten terug, vrijwel overal is het opbouw- en jongerenwerk gesaneerd en politieagenten en parkeerwachters verdwenen deels uit het straatbeeld. Dit onderzoek onderstreept het belang van zichtbare en aanspreekbare wijkprofessionals en -ambtenaren. Veel kwetsbare wijken kampen met een hoge sociale druk als gevolg van de instroom van 'zorghuurders', terwijl de personele capaciteit in de frontlinie tekortschiet en het personeelsverloop hoog is.

Vasthoudende inzet op sociale ondersteuning en weerbaarheid

In alle onderzochte wijken uitten geïnterviewden hun zorg over de ernst en omvang van sociale problematiek bij huishoudens. Veel bewoners beschikken beperkt over 'eigen kracht'. Volgens professionals ontbreekt het vaak aan onderlinge bindingen; een zwakke sociale samenhang vertaalt zich ook in minder slag- en mobilisatiekracht. De transformaties in het sociaal domein droegen bij aan fragmentatie en verkokering van de sociale inzet in wijken. Een brede en kordate sociale inzet is echter cruciaal om de sociale basis op orde te brengen én te houden: naast zorg voor kwetsbare huishoudens, gericht op het ondersteunen en verbinden van bewoners en waar nodig aangevuld met een actieve inzet op handhaving, repressie en sociaal beheer.

Wijkverbetering is een proces van lange adem

Processen van bloei en verval van wijken verlopen niet lineair. Bereikte stabiliteit betekent niet dat de klus geklaard is: om terugval te voorkomen, moet de vinger aan de pols blijven. Opklimmende wijken verbeterden dankzij vasthoudend beleid: sinds de eeuwwisseling, en ook tijdens de crisis, is stapsgewijs gewerkt aan wijkverbetering. In veel wijken ontbrak echter deze lange adem. Veelal is sprake van een 'projectencarrousel', met kleinschalige, kortlopende, veelal sectorale opgezette activiteiten en programma's.

Bewoners kunnen het niet alleen

Met de verschuiving naar een lokaal gestuurde wijkaanpak veranderde de rol en betrokkenheid van bewoners: de wijkaanpak moest gestalte krijgen met, voor en door bewoners. Toch zijn langlopende en duurzame

bewonersinitiatieven in het merendeel van de onderzochte wijken dun gezaaid. Maar we zien ook successen: de wijze waarop gemeenten bewoners uitnodigen en uitdagen levert soms nieuwe, beloftevolle netwerken op. Zonder professionele begeleiding en ondersteuning blijven deze initiatieven echter vaak kwetsbaar. Om het vertrouwen van bewoners te winnen, is in sommige wijken succes geboekt met het realiseren van *small wins*: relatief kleinschalige initiatieven of interventies die een grote impact of uitstraling op de buurt of wijk uitoefenen.

Bouwstenen voor toekomstig wijkgericht beleid

De tijd is rijp voor een nieuw beleidsperspectief op de leefbaarheid van kwetsbare wijken en buurten. De wijkaanpak van vandaag moet niet alleen reageren op de effecten van recente stelselwijzigingen, maar ook anticiperen op de beleidsopgaven van morgen, zoals de verduurzaming en de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Bekende beleidsconcepten zoals 'leefbaarheid', 'gemengde wijken' en 'integrale aanpak' moeten daarom opnieuw geladen en geijkt worden, passend bij het huidige sociale, politieke en beleidsmatige klimaat. Dit onderzoek reikt de volgende bouwstenen aan voor toekomstig wijkgericht beleid:

1. *Bied bewoners toekomstperspectief.* Een fysieke aanpak kan uitsluitend als hefboom fungeren voor brede wijkverbetering wanneer ze gepaard gaat met een samenhangend pakket aan investeringen in mensen en in de sociale infrastructuur. Beleid voor kwetsbare wijken moet zich richten op de menselijke maat: de effecten voor bewoners moeten voorop staan, zoals werk, participatie, meer gelijke kansen en gezond opgroeien. Als deze aanpak gepaard gaat met een lange adem, weerspiegelt dit zich op termijn in betere wijkstatistieken.
2. *Benader wijken en buurten vanuit meerschallig perspectief.* Haagse beleidskeuzes (stelselwijzigingen in de volkshuisvesting en het sociaal domein) zijn sterk van invloed op processen van sociale uitsortering binnen steden. Het rijksbeleid moet worden gericht op het keren van deze uitsortering. Om patronen van buurtverval tegen te gaan, moeten gemeenten daarnaast oog hebben voor de rol die wijken en buurten vervullen in het bredere stedelijk weefsel. Welke maatregelen op buurt-, straat en complexniveau zijn dan nodig?
3. *Waarborg een basisniveau van leefbaarheid.* Wat in een opklimmende wijk als indicator van stijging wordt gezien, kan elders juist als voorbode of voorspeller van buurtverval gelden. Het borgen van een basisniveau van leefbaarheid is daarom maatwerk. Samen met partners moeten gemeenten een visie formuleren op de gewenste ontwikkeling van wijken op lange termijn en deze vertalen in een samenhangend pakket aan maatregelen en interventies vanuit diverse beleidssectoren.
4. *Ontwikkel een sociaal offensief met drie pijlers.* Naast beleidsconsistentie op lange termijn, is een gebiedsgericht sociaal offensief nodig dat steunt op drie pijlers: een stevige *sociale basis* om kwetsbare groepen te ondersteunen, instrumenten om *sociale stijging* van bewoners te stimuleren via onderwijs, activering en werk, en een kordate inzet op *sociale herovering*: handhaving en bestrijding van ondermijnende criminaliteit en overlast, normstelling en stimulering van gewenst gedrag.
5. *Fysieke wijkvernieuwing is geen doel, maar een middel.* Fysieke investeringen, ook die in verduurzaming en de transitie naar aardgasvrij, moeten bijdragen aan de toekomstperspectieven van bewoners. Met een visie op de gewenste ontwikkeling kan worden bepaald in hoeverre inzet nodig is op het vasthouden van sociale stijgers, op het aantrekken van 'sterke schouders' en/of op het sturen op instroom en toewijzing.
6. *Sluit aan bij de leefwereld en investeer in vertrouwen.* Met het groeiende beroep op eigen kracht en initiatieven 'van onderop' is het investeren in vertrouwen en in betrokken bewoners essentieel. Dat betekent: met een consistent verhaal werken aan de toekomst van een wijk of buurt, *small wins* realiseren, successen vieren en communiceren met positieve *frames*. Professionals kunnen hierbij een sleutelrol vervullen.

Tot slot betekent de herontdekking van de wijk als schaalniveau voor beleid ook een zoektocht naar de juiste *governance*: naar manieren van aansturen, financieren en het dragen en delen van verantwoordelijkheden. Dit onderzoek laat zien dat Rijk, gemeenten, woningcorporaties, maatschappelijke organisaties, bedrijven en bewoners bij de aanpak van de leefbaarheid en veiligheid in kwetsbare wijken samen moeten optrekken.

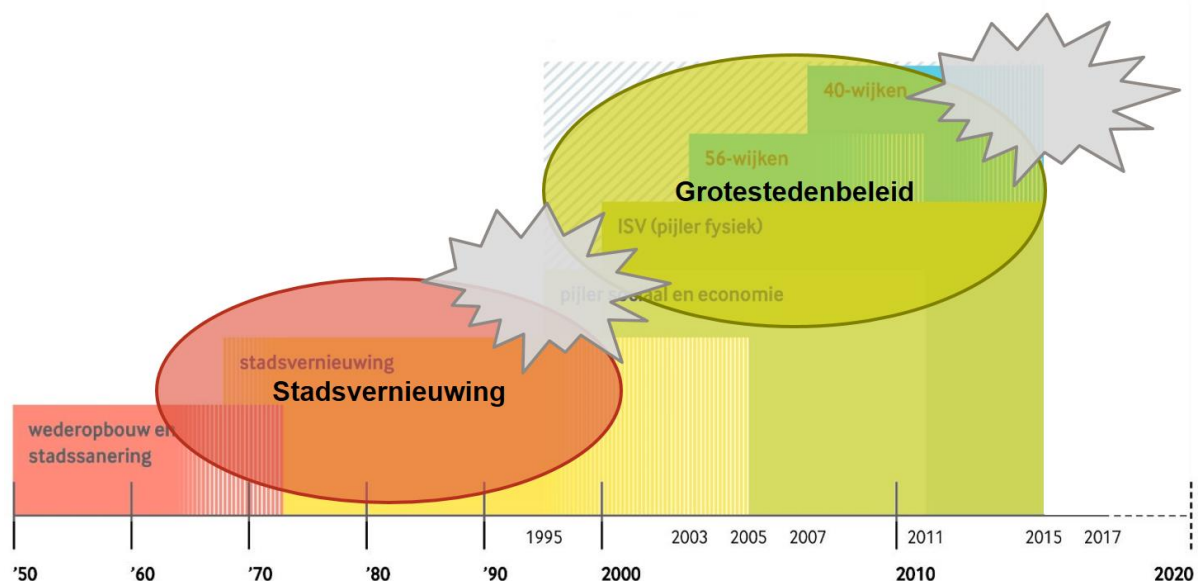
1 Inleiding

Hoe komt het dat bepaalde buurten afglijden, terwijl andere buurten juist de weg omhoog vinden? Na jaren van afwachtend beleid, bezinnen zowel gemeenten als het Rijk zich op een actievere rol bij de aanpak van kwetsbare wijken. Welk beleid is effectief om kwetsbare wijken vitaal te maken en te houden? Platform31 onderzoekt welke factoren een rol spelen in de bloei en het verval van wijken.

1.1 Hernieuwde aandacht voor kwetsbare wijken

Nederland kent een lange traditie van wijkvernieuwing. Sinds de Tweede Wereldoorlog investeren overheden en semi-publieke partijen preventief om buurtverval te voorkomen (zie figuur 1.1).¹ Toen de ergste woningnood na de Tweede Wereldoorlog was gelenigd, startte het Rijk met stadsvernieuwing: een langlopend programma voor de aanpak van verkrotte en leeglopende binnensteden. Midden jaren negentig waren de naoorlogse uitbreidingswijken aan de beurt, met het Grotestedenbeleid en het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (GSB/ISV). Aanvankelijk lag het accent op fysieke investeringen, maar gaandeweg groeide het inzicht dat ook investeren in mensen – verheffing en sociale stijging – nodig was om kwetsbare wijken naar een hoger niveau te tillen. Als aanvulling op het Grotestedenbeleid lanceerde het kabinet-Balkenende IV in juli 2007 het krachtwijkenbeleid, met als doel veertig wijken in achttien steden binnen tien jaar om te vormen tot 'prachtwijken'. In het regeerakkoord was tot 2012 een miljard vrijgemaakt en van woningcorporaties werd een forse financiële injectie verlangd. Onder druk van de economische crisis en een andere politieke wind, stopte de financiële ondersteuning van het krachtwijkenbeleid al in 2012 – zes jaar eerder dan beoogd.

Figuur 1.1 Naoorlogse beleidsprogramma's stedelijke vernieuwing



Bron: Uyterlinde, Van der Velden & Gastkemper (2019)

Terwijl de economische crisis op haar hoogtepunt was, moesten gemeenten op zoek naar nieuwe samenwerkings- en financieringsvormen voor de wijkaanpak. In dezelfde periode kregen ingrijpende beleids- en stelselwijzigingen in het sociaal domein en de volkshuisvesting hun beslag. Diverse studies wijzen erop dat de economische crisis en veranderd rijksbeleid een stempel hebben gedrukt op het leefklimaat in kwetsbare wijken.² De Leefbaarometer, een in opdracht van het Rijk ontwikkeld data-instrument, laat zien dat de leefbaarheidssituatie in een toenemend aantal kwetsbare wijken wankel is. Gemiddeld genomen verbeterde de

¹ Uyterlinde, Van der Velden & Gastkemper (2019).

² Uyterlinde & Van der Velden (2017); Leidelmeijer, Van Iersel & Frissen (2018; 2020).

leefbaarheid in Nederland sinds 2002, maar bij het merendeel van de wijken die de afgelopen vijftien jaar te boek stonden als kwetsbaar of problematisch stokt vanaf 2012 de stijgende lijn.³ Het gevolg is dat de verschillen tussen 'goede' en 'slechte' wijken toenemen.

In 2018 constateert Platform31 dat steeds meer gemeenten het wijkgericht werken herontdekken en dat er nieuwe aandacht komt voor gebiedsgerichte beleidsprogramma's.⁴ Naast zorgen over de toenemende leefbaarheidsverschillen tussen en binnen steden, zijn er nieuwe maatschappelijke opgaven, zoals de verduurzaming en de bestrijding van ondermijnende criminaliteit, die om een aanpak op buurt- of wijkniveau vragen. Ook het Rijk richt haar vizier weer op de kwetsbare gebieden. In verschillende regionale Woondeals en Regio Deals die het kabinet het afgelopen jaar sloot, zijn gebieden aangewezen met vraagstukken of problemen in de sfeer van de leefbaarheid. Eind 2019 kondigt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in een brief aan de Tweede Kamer een heroriëntatie aan op de gebiedsgerichte aanpak van veiligheid en leefbaarheid.⁵ En ook het Interbestuurlijk Programma Aardgasvrije Wijken hanteert, in navolging van het Klimaatakkoord, een wijkgericht perspectief, waarin het benutten van koppelkansen met andere opgaven op wijkniveau wordt gepropageerd.

Wat kunnen overheden doen om de leefbaarheid van wijken en buurten ten positieve te beïnvloeden? De afgelopen decennia is al veel onderzoek gedaan naar patronen van buurtverval. In deze 'boekenkast' aan wetenschappelijke literatuur zijn diverse indicatoren en deeltheorieën geformuleerd en getoetst, die patronen van bloei en verval van wijken helpen te begrijpen. Ten tijde van het grotestedenbeleid (1995-2015) en het krachtwijkenbeleid (2008-2012) is veel onderzoek gedaan naar effecten en werkzame elementen van het wijkenbeleid, onder meer door NICIS (een van de rechtsvoorgangers van Platform31).⁶ Dit resulteerde in tal van concrete inzichten en aanbevelingen. Maar met het verdwijnen van de beleidsaandacht voor wijkverbetering, kwam ook het onderzoek naar buurtverval en -ontwikkeling tot stilstand. In 2018 was dit reden voor Platform31 om, met steun van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het G40-Stedennetwerk, te onderzoeken hoe patronen van buurtverval zich in het huidige tijdgewricht aftekenen, en hoe buurtverval kan worden gekeerd of voorkomen.

1.2 Beleids- en stelselwijzigingen

Toen in 2015 het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) ten einde liep, kwam het initiatief bij gemeenten te liggen. Zij moesten gemeenten op zoek naar nieuwe samenwerkings- en financieringsvormen voor de wijkaanpak, maar door crisis, bezuinigingen en stelselveranderingen kwam dit moeizaam van de grond.⁷ De dubbele economische crisis, die in 2008 begon met de kredietcrisis, had weerslag op de leefkwaliteit in kwetsbare wijken. Juist omdat in deze wijken verhoudingsgewijs veel mensen hun baan verloren en de armoede en schuldenproblematiek in zowel ernst als omvang toenam. Parallel aan de beëindiging van het ISV, waarmee het vertrek van het Rijk uit de wijkaanpak in 2015 formeel bekrachtigd werd, vonden bovendien ingrijpende beleids- en stelselwijzigingen plaats in de volkshuisvesting en in het sociaal domein.

Herziening van de Woningwet

Met de herziening van de Woningwet zijn in 2015 de taken van woningcorporaties ingeperkt en is het toezicht verscherpt. Corporaties moesten terug naar hun kerntaak: huisvesting verzorgen voor mensen die zich dit niet zelf kunnen veroorloven. De wetsherziening zorgde voor stevige herijking in de corporatiesector. Zo staakten corporaties hun projecten in het commerciële domein en door veranderde boekhoudkundige eisen werd het moeilijker om een onrendabele top voor lief te nemen. Het gevolg was dat de fysieke herstructurering van

³ Leidelmeijer, Middeldorp & Marlet (2019).

⁴ Uyterlinde & Gastkemper (2018).

⁵ Zie Kamerbrief 'Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid', Ministerie van BZK, 28 oktober 2019.

⁶ Zie onder andere het kennisprogramma Kennis voor Krachtige Steden (2008-2014): <https://www.verdus.nl/programma/kks/>

⁷ Uyterlinde & Van der Velden (2017).

kwetsbare wijken tot stilstand kwam. Woningcorporaties en gemeenten gaven aan dat grootschalige fysieke ingrepen beleidsmatig en financieel niet meer haalbaar waren.⁸ Daarnaast dwingt de passendheidsstoets uit de herziene Woningwet – evenals eerdere Europese wetgeving – de corporatiesector om zich te richten op de primaire doelgroep: bewoners die in aanmerking komen voor huurtoeslag. Daardoor wordt door corporaties veel minder gebouwd voor middengroepen dan in de voorgaande decennia. De markt zou deze vraag moeten oppakken, maar doet dit nauwelijks in wijken met veel corporatiebezit. Ook zorgde de herziening ervoor dat corporaties minder investeren in verbetering van de leefbaarheid.⁹

Transformaties in het sociaal domein

In 2015 kreeg ook de decentralisatie van rijkstaken in het sociaal domein, waarmee de Rijksoverheid zestien miljard euro aan middelen overhevelde naar gemeenten, haar beslag. Naast een forse nieuwe financiële verantwoordelijkheid, kregen de gemeenten te maken met drie nieuwe wetten: de nieuwe Jeugdwet, de Participatiewet en de Wmo 2015.

De drie decentralisaties gingen gepaard met een ingrijpende transformatie van de manier waarop jeugdzorg, bijstand en re-integratie en maatschappelijke ondersteuning lokaal werden georganiseerd en uitgevoerd. Omdat er bezuinigd moest worden en omdat gemeenten lokaal maatwerk zouden kunnen realiseren, kregen gemeenten 20 tot 25 procent minder budget dan voorheen. De sociale wijkteams, die het overgrote deel van de gemeenten hiertoe optuigden, zijn weliswaar – veelal om praktische redenen – gebiedsgericht georganiseerd, maar deze teams richten zich hoofdzakelijk op het ondersteunen van individuele huishoudens.¹⁰ Sinds 2015 kampen veel gemeenten vooral bij de uitvoering van de Jeugdwet en de Participatiewet echter met structurele tekorten. Recente onderzoeken en adviesrapporten brachten dermate grote problemen bij de uitvoering van deze wetten aan het licht, dat wederom stelselherzieningen ophanden lijken.¹¹

10

Daarnaast is in het beleid in Nederland al langer een trend te zien van extramuralisering van de zorg, oftewel het streven naar het langer thuis laten wonen van ouderen en het 'weer thuis' laten wonen van mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische kwetsbaarheid. Zorg en ondersteuning dient in toenemende mate in de wijk of thuis aangeboden te worden in plaats van in een zorginstelling. Door beter te kijken naar wat mensen zelf kunnen ('eigen kracht') en wat hun sociale omgeving voor hen kan betekenen ('samenkracht'), moest de zorg in de toekomst betaalbaar blijven. Sinds 2013 is de extramuralisering in versneld tempo doorgezet. Sindsdien komen mensen met een lichte zorgvraag niet meer in aanmerking voor een verblijf in een zorginstelling. Inmiddels moeten ook mensen met een zwaardere zorgvraag thuis blijven wonen. Deze 'zorghuurders' komen verhoudingsgewijs vaak terecht in buurten met veel goedkope, snel muterende sociale huurwoningen.¹²

1.3 Lokaal gestuurde wijkvernieuwing

Het gevolg van deze stelselwijzigingen was dat veel gemeenten en woningcorporaties hun aandacht voor het leefklimaat in kwetsbare wijken terugschroefden en andere prioriteiten stelden. Ingegeven door beleidsdoelen, als de participatiesamenleving en het stimuleren van 'eigen kracht', koesterden overheden hoge verwachtingen van het initiatief van bewoners. Gemeenten konden de randvoorwaarden scheppen – zo was de gedachte – voor zelfsturing en nieuwe verhoudingen tussen burgers, overheden en marktpartijen. Om initiatieven van onderop te faciliteren was 'uitnodigingsplanologie' nodig. Zelf moesten gemeenten vooral 'op hun handen gaan zitten'. Helaas bleek de praktijk weerbarstig: zelforganisatie gaat niet vanzelf, maar vergt juist veel tijd, energie en

⁸ Van der Velden, Uyterlinde & Bronsvorst (2018).

⁹ Uyterlinde & Van der Velden (2017); Beuzenberg, Karatas & Lustenhouwer (2019).

¹⁰ Van Arum & Van den Enden (2018).

¹¹ In november 2019 slaan zowel de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd als de Inspectie voor Justitie en Veiligheid alarm over het Jeugdstelsel; twee weken later constateert het Sociaal en Cultureel Planbureau in haar evaluatie van de Participatiewet dat het nieuwe beleid amper nieuwe banen heeft opgeleverd. Voor beide wetten bezint het Rijk zich op nieuwe maatregelen.

¹² Leidelmeijer, Van Iersel & Frissen (2018); Leidelmeijer, Frissen & van Iersel (2020).

betrokkenheid. Om maatschappelijk initiatief te laten groeien en bloeien, moeten partijen van onderop en van bovenaf elkaar proberen te versterken, maar in de praktijk komt dit niet vanzelfsprekend tot bloei.¹³ Weliswaar ontstonden in veel stadswijken, waaronder ook buurten met een kwetsbare leefbaarheidssituatie, waardevolle en inspirerende bottom-up initiatieven, maar een brede leefbaarheidsimpuls bleef uit.


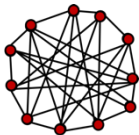
Terwijl het Rijk vanaf 2012 het wijkenbeleid afbouwde, maakte ze voor Rotterdam Zuid een uitzondering. Hier bleef het Rijk wel actief betrokken bij een gebiedsgerichte aanpak. In opdracht van toenmalig minister Van der Laan voor Wonen, Wijken en Integratie, bracht de commissie Deetman/Mans in 2011 een advies uit over de aanpak van sociale problemen in Rotterdam Zuid. De commissie stelde vast dat de sociaaleconomische problemen op Zuid in omvang en intensiteit ongekend waren voor Nederland.¹⁴ De overeenkomst 'Zuid Werkt', vormde in 2012 het startsein voor het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ): een gebiedsgericht investeringsprogramma met een looptijd van twintig jaar. Hierin werken het Rijk, de gemeente Rotterdam, corporaties, zorginstellingen, schoolbesturen, bedrijfsleven, politie en Openbaar Ministerie samen aan een gezonde toekomst voor Rotterdam Zuid. Het NPRZ richtte zich aanvankelijk vooral op het bestrijden van achterstanden op het terrein van onderwijs en werk, vervolgens kwamen daar wonen en veiligheid bij. In twintig jaar moet Rotterdam Zuid opklimmen tot het gemiddelde van de G4-steden.

Veranderd (samen)werken aan wijken

Het moge duidelijk zijn: de afgelopen vijf jaar is het institutionele speelveld rond de wijkaanpak ingrijpend veranderd. Na het GSB/ISV werkten gemeenten en hun partners vooral met kleinschalige, sectorale projecten aan leefbaarheid.¹⁵ De genoemde beleids- en stelselwijzigingen zorgden voor andere verhoudingen tussen Rijk, gemeenten, corporaties en maatschappelijke organisaties. Zowel in het denken over, als in het werken aan leefbare wijken was de afgelopen tien jaar een verschuiving zichtbaar (figuur 1.2).

11

Figuur 1.2 Paradigmashift rond de wijkgerichte aanpak

	GSB/ISV (1995-2015)	Lokaal gestuurde wijkaanpak (>2015)
Proces		
Financiering	Aan de voorkant (GSB/ISV)	Bundelen van lopende geldstromen
Perspectief	Fysiek (i.s.m. sociaal en economie)	Vooral sociaal
Samenhang	Integraal	Vooral sectoraal
Speelveld	Vastomlijnd (gemeente, corporatie)	Diffuus en flexibel
Belangen	Zoveel mogelijk gekoppeld	Op zoek naar gedeeld belang
Focus	Aanbodgericht	Vraaggericht
Doelstelling	Output (SMART-doelen)	Outcome (processturing)
Tijdpad	Cyclus van vijf jaar	Kortcyclisch (continuïteit ongewis)

Bron: Uyterlinde & Gastkemper (2018)

Gemeenten hadden hun handen vol aan de decentralisaties en bezuinigingen, corporaties trokken zich terug uit de wijkaanpak en in de sociale infrastructuur in wijken – zowel de buurtvoorzieningen als de professionele infrastructuur (opbouwwerk, jongerenwerk) – is fors gesaneerd. Verkokering en fragmentatie waren het gevolg:

¹³ Van Hoorn (2017).

¹⁴ Deetman & Mans (2011).

¹⁵ Uyterlinde & Gastkemper (2017).

gemeentelijke diensten, woningcorporaties, maatschappelijke organisaties en bewonersgroepen richten zich primair op hun eigen belang en handelingsperspectief.¹⁶ Ook het beleidsideaal van de gemengde wijk boette gaandeweg aan kracht in: gemeenten en woningcorporaties verklaarden door de veranderde beleidskaders en de krappe financiële armslag niet meer te geloven in menging en differentiatie.¹⁷

1.4 Doel- en vraagstelling

Nu de wijkaanpak opnieuw in de beleidsschijnwerpers staat, rijst de vraag in hoeverre kennis en inzichten over wijkaanpak en wijkvernieuwing uit de GSB/ISV-periode vandaag de dag bruikbaar en relevant zijn. Veel onderzoek stamt immers uit de periode van actief rijksbeleid, voordat de stelselwijzigingen op het terrein van wonen en sociaal domein beslag kregen. Uit de tijd dat sociale huurwoningen op grote schaal werden vervangen door middeldure huur- en koopwoningen, teneinde meer gemengde woonmilieus te creëren. En woningcorporaties niet alleen een belangrijke motor van de fysieke wijkvernieuwing vormden, maar ook actief investeerden in leefbaarheid. In minder dan tien jaar is zowel de beleidscontext als het institutionele krachtenveld radicaal veranderd. Nu de wijkgerichte aanpak terugkeert op de beleidsagenda, komt de 'hoe'-vraag opnieuw op tafel: welk beleid en welke interventies zijn effectief om buurtverval te keren?

In dit onderzoek gaan we op zoek naar verklarende factoren voor het feit dat sommige kwetsbare wijken verder afglijden, terwijl andere wijken juist opklimmen. De doelstelling van dit onderzoek is bij te dragen aan de versterking van de leefbaarheid in kwetsbare wijken door bouwstenen aan te reiken voor effectieve wijkvernieuwingsaanpakken en gebiedsgerichte interventies. Wanneer vroegtijdig inzicht kan worden verkregen in patronen van verval, wordt het voor gemeenten mogelijk om eerder en slagvaardiger preventieve maatregelen in te zetten.

12

De centrale vraag van dit onderzoek luidt: **Welke factoren dragen bij aan verval van kwetsbare wijken en hoe kan een negatieve ontwikkeling worden voorkomen of omgebogen?** Daarbij gaan we op zoek naar antwoorden op de volgende deelvragen:

1. Hoe manifesteren processen van stijging en daling zich in kwetsbare wijken?
2. Welke factoren zijn van invloed op deze processen van stijging en daling?
3. Welke handvatten reikt dit onderzoek aan voor toekomstig beleid voor kwetsbare wijken?

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de methodologische opzet van dit onderzoek en op de werving en selectie van de elf onderzochte wijken. Hoofdstuk 3 is het resultaat van de literatuurstudie: het biedt in vogelvlucht inzicht in wetenschappelijke kennis over buurtverval en de lessen van wijkgericht beleid in de afgelopen twintig jaar. In hoofdstuk 4 gaan we in op de onderzochte wijken. Per wijk is een beknopte beschrijving opgesteld van de recente geschiedenis en de ontwikkeling van de leefbaarheid. Vervolgens beschrijft hoofdstuk 5 de bevindingen van het veldonderzoek in de elf onderzochte wijken: welke factoren zijn van invloed op de leefbaarheid van wijken? Hoofdstuk 6 bevat de conclusies en aanbevelingen. In de epiloog (hoofdstuk 7) verbinden we de lessen uit dit onderzoek met de belangrijkste uitdagingen voor de toekomstige wijkaanpak.

¹⁶ Lub (2018).

¹⁷ Van der Velden, Uyterlinde & Bronsvort (2018).

2 Onderzoeksverantwoording

Om de centrale vraag te beantwoorden voerden we kwalitatief onderzoek uit in elf stadswijken door documentenanalyse en diepte-interviews. Dit hoofdstuk gaat stap voor stap in op de gehanteerde onderzoeksmethoden en op de selectie van wijken.

2.1 Methoden

Fase 1: Onderzoeksopzet

Bij de start van dit onderzoek is de onderzoeksopzet uitgewerkt in samenspraak met het ministerie van BZK en het G40-Stedennetwerk. Ook is in deze fase een wetenschappelijke begeleidingscommissie geformeerd om te reflecteren op de methodologische opzet van het onderzoek, de uitvoering van de literatuurstudie en de analyse en rapportage van de resultaten (zie bijlage 3). De begeleidingscommissie, aangevuld met vertegenwoordigers van het ministerie van BZK en het G40-Stedennetwerk, kwam tweemaal bijeen. In het najaar van 2018 ter bespreking van de methodologie, het theoretisch kader en de selectie van wijken. Eind 2019 is vervolgens de eerste conceptrapportage voorgelegd aan de begeleidingscommissie, gevolgd door een telefonische bespreking van het tweede conceptrapport in januari 2020.

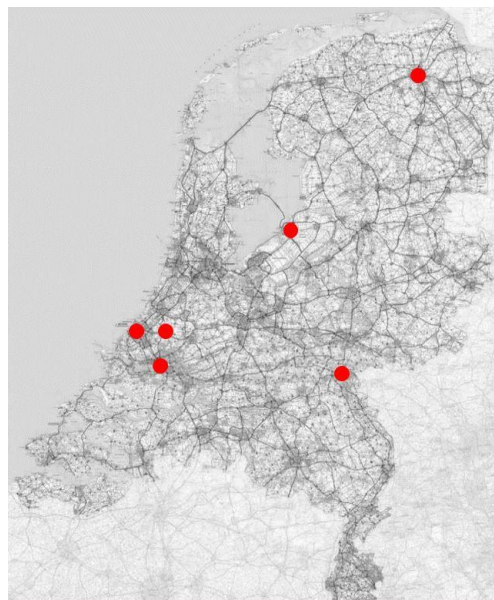
Fase 2: Theoretisch kader

Ter voorbereiding van het veldonderzoek voerden we een literatuurverkenning uit waarin determinanten zijn geïdentificeerd die mogelijk van invloed zijn op de ontwikkeling van de leefbaarheid van wijken. Hierbij keken we zowel naar de stenen (bouwperiode, ligging, stedenbouwkundige opzet), als naar de bewonerssamenstelling en naar de mate waarin op wijkniveau beleidsmatig gestuurd of geïntervenieerd kan worden. De literatuurstudie gaat onder meer om kenmerken als: bouwperiode, ligging ten opzichte van centra/stadskern, veiligheidsontwikkeling, samenstelling van de woningvoorraad, samenstelling van de bevolking, wijkgericht beleid en de inzet op communicatie, beeldvorming en imago van de wijk. Meer hierover in hoofdstuk 3.

Fase 2: Werving en selectie van wijken

In de zomer van 2018 plaatsten we een oproep via verschillende kanalen van Platform31 (website, nieuwsbrief, Twitter) om wijken te werven voor het kwalitatieve onderzoek. Daarnaast is een uitvraag gedaan via het G40-stedennetwerk. Om in aanmerking te komen, was het in eerste instantie de bedoeling dat een wijk in de Leefbaarometer in 2012 ongunstig scoorde ten opzichte van de rest van de gemeente (bij voorkeur 'zwak' of 'onvoldoende'). Van de betrokken gemeenten werd verwacht relevante beleidsdocumenten aan te leveren en medewerking verlenen aan diepte-interviews.

Hierbij kwam het voor dat gemeenten een wijk voordroegen die in de Leefbaarometer geen score zwak of onvoldoende vertoonde, maar op lokaal niveau toch als ongunstig en/of onaantrekkelijk te boek staat. Daarom is besloten om, naast de uitkomsten van de Leefbaarometer, ook signalen vanuit gemeenten zelf mee te wegen in de selectie. Deze signalen zijn enerzijds gebaseerd op statistische gegevens die door gemeenten zelf worden verzameld (zoals gemeentelijke wijkprofielen of andere statistische dashboards). Anderzijds op 'warme duiding', zoals gesprekken met frontliniëprofessionals (wijkmanagers of medewerkers van een sociaal wijkteam). Hierbij openbaarde zich in enkele gevallen een discrepantie: wijken die in de Leefbaarometer stabiel zijn of zich positief ontwikkelen, werden op basis van warme duiding getypeerd als



'dalende wijk', terwijl andersom ook voorkwam. Leefbaarheidsproblematiek is dus relatief en in zekere mate situationeel bepaald.

In het najaar van 2018 meldden zich in totaal negen gemeenten. Op basis van bovengenoemde afwegingen, en in overleg met de betrokken gemeenten, selecteerden we vervolgens elf wijken (tabel 2.1). Hierbij is tevens gelet op een zekere diversiteit in wijkkenarakteristieken (type, bouwperiode, grootte, etc.) en op spreiding van de steden over het land.

Tabel 2.1 Overzicht geselecteerde wijken

Gemeente	Wijk	Bouwperiode en structuur	Aantal inwoners
Den Haag	Moerwijk	Vroeg-naoorlogs met veel lage flatbouw	20.000
Den Haag	Morgenstond	Vroeg-naoorlogs met veel lage flatbouw; van begin deze eeuw tot 2008 in verschillende deelbuurten vernieuwd.	18.000
Groningen	Oosterparkwijk	Jaren twintig, gebouwd in tuindorpstructuur; grootschalige herstructurering rond 2005	12.000
Groningen	Vinkhuizen	Jaren zestig uitbreidingswijk met mix van hoog- en laagbouw; grootschalige herstructurering rond 2005	11.000
Lelystad	Jol	Eind jaren zeventig, woonerfstructuur met hoofdzakelijk kleinschalige laagbouw	2.300
Lelystad	Zuiderzeewijk	Eind jaren zestig, 'vroege' woonerfwijk met hoofdzakelijk laagbouw, fysieke renovatie rond 2012	4.500
Nijmegen	Meijhorst	Eind jaren zestig/begin jaren gebouwd: zowel hoogbouw (60%) als grondgebonden woningen	3.500
Nijmegen	Willemskwartier	Oorspronkelijk gebouwd rond WOI, maar vrijwel geheel geherstructureerd in verschillende perioden.	4.000
Rotterdam	Afrikaanderwijk	Ontstaan rond 1900, in de 20 ^e eeuw diverse uitbreidingen en vernieuwingen	8.700
Rotterdam	Tarwewijk	Vooroorlogs, oorspronkelijk arbeiderswijk	12.000
Zoetermeer	Palenstein	Jaren zestig, mix van hoog- en laagbouw	5.300

14

Fase 3: Documentenanalyse

Voor iedere wijk brachten we de karakteristieken en het gevoerde beleid in beeld op basis van een analyse van landelijke en lokale statistische data en beleidsdocumenten. Daarbij keken we hoofdzakelijk naar de ontwikkeling van de wijk in de afgelopen vijftien jaar. In sommige gevallen is verder terug in de tijd gegaan, zoals bij de Groningse Oosterparkwijk, waar de rellen in 1997 een kantelpunt in de ontwikkeling van de wijk vormden. Tijdens de deskresearch besteedden we ook aandacht aan de sociaal-ruimtelijke opzet van deze wijken, omdat zowel het ontwerp als de wijze van beheer, toewijzing en de reputatie in de beginjaren van invloed kunnen zijn op de latere ontwikkeling van een wijk.

Fase 4: Diepte-interviews

De inzichten uit de documentenanalyse zijn vervolgens verdiept, ingekleurd en geduid door middel van diepte-interviews. Hierbij is elke wijk vanuit drie invalshoeken belicht: we spraken met beleidsstrategen, wijkprofessionals en bewoners. Hoe beleven zij de wijk, en hoe zagen zij die door de jaren heen veranderen? Waar hebben die veranderingen volgens hen mee te maken? In hoeverre was of is er sprake van wijkgericht beleid? En welke afwegingen liggen daaraan ten grondslag? Voor het werven van respondenten is gebruik gemaakt van de sneeuwbalmethode: met de contactpersoon bij de gemeente (meestal een beleidsstrateeg) als startpunt is al doorvragend gezocht naar relevante gesprekspartners.

Omdat er op basis van documentenanalyse geen eenduidig onderscheid te maken was tussen ‘stijgende’ en ‘dalende’ wijken (zie ook paragraaf 2.2), is de (op basis van de Leefbaarometer) veronderstelde stijging of daling van de leefbaarheid niet expliciet benoemd in de interviews. De dynamiek van de betreffende wijk is centraal gesteld: respondenten zijn open bevraagd naar hun indrukken en ervaringen rond de ontwikkeling van de leefbaarheid van de betreffende wijk. Voorafgaand is aan respondenten gevraagd een foto mee te nemen die in hun ogen de wijk typeert; de uitleg bij deze foto's is vaak gebruikt om het gesprek op gang te brengen.

Voor de interviews is een topiclijst opgesteld die als gespreksleidraad fungeerde. Deze bood ruimte voor (het doorvragen op) andere, misschien onverwachte onderwerpen. Steeds is de respondenten gevraagd hoe zij zelf de ontwikkeling van de wijk ervaren; zonder daarbij systematisch in te gaan op het beeld in de Leefbaarometer of in andere statistische bronnen. De nadruk lag dus op de wijze waarop de geïnterviewden kwesties en gebeurtenissen *fram*en en duiden: datgene wat een geïnterviewde belangrijk vindt als het gaat om het verklaren en begrijpen van gebeurtenissen, patronen en vormen van gedrag.¹⁸ Daardoor kwamen niet alle onderwerpen in alle gesprekken even uitgebreid aan bod.

In totaal interviewden we in de periode december 2018 tot en met mei 2019 ruim honderd respondenten (zie bijlage 2). In de meeste gevallen zijn groepsinterviews afgenomen (met 2 tot 6 respondenten) veelal op locatie in de betreffende wijk (in een buurthuis of wijkcentrum). Sommige gesprekken vonden plaats op een gemeentelijk kantoor. In enkele gevallen hielden we telefonische interviews. Actieve bewoners en bewonersvertegenwoordigers zijn meestal bevraagd in groepsinterviews in de wijk. Daarnaast zijn in alle wijken straatinterviews met bewoners gehouden om ‘de temperatuur in de wijk op te nemen’. Deze respondenten zijn anoniem geïnterviewd, derhalve zijn ze niet opgenomen in bijlage 2.

15

Fase 5: Analyse en rapportage

De verzamelde kwalitatieve data is geanalyseerd, met als doel inzicht te verkrijgen in de verklarende factoren waarom sommige wijken vanuit een ‘onvoldoende’ of ‘zwakke’ leefbaarheid verder zijn afgegleden, terwijl andere wijken juist zijn opgeklimmen. Daarbij is ook gekeken naar (potentieel) werkzame elementen of interventies die gemeenten inzetten om te voorkomen dat wijken afglijden. De analyse is getrapt uitgevoerd in twee stappen. Ten eerste keken we systematisch naar factoren die volgens de respondenten van invloed (kunnen) zijn op buurtverval. De gehanteerde indeling in factoren is gebaseerd op de literatuurstudie: fysieke factoren, sociale factoren op collectief niveau (samenleven, veiligheid en overlast) en op individueel niveau (problematiek bij huishoudens), beeldvorming, lokaal beleid en externe factoren. Ten tweede keken we per wijk welke mix van factoren zich in de praktijk heeft gemanifesteerd in de onderzochte wijken.

De resultaten van de data-analyse, en de conclusies en aanbevelingen die op basis van de analyse zijn geformuleerd, zijn gebundeld in een conceptrapportage. Deze conceptrapportage is in twee ronden besproken met en van commentaar voorzien door de wetenschappelijke begeleidingscommissie.

2.2 Kenmerken van de elf wijken

Afgaand op bouwperiode zijn de elf geselecteerde wijken grofweg onder te verdelen in drie typen wijken, elk met een onderscheidende stedenbouwkundige structuur en mix van bebouwingstypen:

1. **Vooroorlogse wijken** met kleinschalige gemengde woonmilieus in een compacte binnenstedelijke opzet of een tuindorpstructuur. De vroegtwintigste-eeuwse arbeiderswijken. De Afrikaanderwijk, Tarwewijk, Oosterparkwijk en Willemskwartier vallen in deze categorie.
2. **Naoorlogse uitbreidingswijken**, gebouwd volgens de principes van het modernistische bouwen met vooral portieketageflats en grondgebonden (rij)woningen, afgewisseld met groene publieke ruimte. Vaak zijn deze wijken opgebouwd in stedenbouwkundige ‘stempels’ (repeterende structuren met dezelfde mix

¹⁸ Bryman (2012).

van woningtypes). Vanaf eind jaren zestig is in dit type wijken ook hoogbouw (galerijflats) gerealiseerd. Moerwijk, Morgenstond, Vinkhuizen, Meijhorst en Palenstein vallen in deze categorie.

3. **Woonerfwijken.** Als reactie op de modernistische naoorlogse stedenbouw zijn vanaf begin jaren zeventig op grote schaal woonerfwijken (ook wel 'bloemkoolwijken') gebouwd. De hoofdzakelijk grondgebonden woningen zijn gesitueerd in een hovenstructuur, afgekeerd van doorgaande wegen met voorzieningen in het openbaar groen. De Lelystadse Zuiderzeewijk is een 'vroeg' woonerfwijk, met overzichtelijke bouwblokken, terwijl de Jol kenmerken heeft van een late bloemkoolwijk, zoals een kronkelige hofjesstructuur.

Bij de werving en selectie van wijken is met behulp van de Leefbaarometer gekeken naar de ontwikkeling van de leefbaarheid.¹⁹ Tabel 2.2 geeft de leefbaarheidsscores op wijkniveau weer tussen 2002 tot 2018.²⁰ Duidelijk is dat de leefbaarheid in de geselecteerde wijken in Den Haag en Rotterdam overwegend op een lager niveau ligt dan in geselecteerde wijken in middelgrote steden, zoals Nijmegen, Groningen en Lelystad.

Tabel 2.2 Stand van de Leefbaarometer per wijk 2002-2018 (ten opzichte van het landelijk gemiddelde)

Gemeente	Wijk	2002	2008	2012	2014	2016	2018
Den Haag	Moerwijk	4	3	3	3	3	3
Den Haag	Morgenstond	4	4	4	4	4	4
Groningen	Oosterparkwijk	6	6	6	6	6	6
Groningen	Vinkhuizen-Noord*	4	5	5	5	5	5
	Vinkhuizen-Zuid*	4	5	6	5	5	5
Lelystad	Jol	5	5	5	5	5	5
Lelystad	Zuiderzeewijk	5	5	4	5	5	5
Nijmegen	Meijhorst	4	4	4	4	5	4
Nijmegen	Willemskwartier*	5	6	6	6	6	6
Rotterdam	Afrikaanderwijk	2	2	3	3	3	3
Rotterdam	Tarwewijk	2	2	3	2	2	2
Zoetermeer	Palenstein	3	3	3	3	4	4

*) Vinkhuizen-Noord en -Zuid maken deel uit van de CBS-wijk Nieuw-west, voor Vinkhuizen is geen wijk-score beschikbaar.

**) Willemskwartier is onderdeel van de CBS-buurt Nije Veld.

¹⁹ Wanneer wijken op 'wijkniveau' (min of meer) stabiel scoren, is ingezoomd op het zogeheten 'gridniveau': een raster met blokken van 100 x 100 meter. Op gridniveau vertoont de leefbaarheid in delen van de wijk vaak wel een positieve of negatieve beweging. Zie voor meer informatie zie: <https://www.leefbaarometer.nl/page/Help>.

²⁰ Bij de start van dit onderzoek was de data over 2018 nog niet beschikbaar. In het najaar van 2019, dus na de afronding van het veldonderzoek, is de Leefbaarometer 2018 gepubliceerd.

3 Theoretisch kader

Nu de verbetering van kwetsbare wijken weer op de beleidsagenda van veel gemeenten komt, is het van belang om te onderzoeken welke inzichten uit het verleden benut kunnen worden. Wat is er uit de wetenschap bekend over bloei en verval van buurten? En welke nieuwe en dus onzekere onderdelen dienen nog te worden verkend?

3.1 Onderzoek naar buurtverval

Over processen van bloei en verval van buurten en wijken zijn tussen ruwweg 1980 en 2015 boekenkasten volgeschreven. Het afgelopen decennium kwamen daar echter steeds minder 'boeken' bij. De verschoven beleidsaandacht en de economische crisis zijn hier mede debet aan geweest. Grote onderzoeksprogramma's, zoals 'Kenniss voor Krachtige Steden', kwamen ten einde en universiteiten en kennisinstituten verlegden – net als de beleidswereld – hun aandacht naar het sociaal domein en onderwerpen als burgerkracht.

De hernieuwde aandacht voor het leefklimaat in kwetsbare wijken en het (deels) verouderde discours rond buurtverval maken het relevant om te onderzoeken hoe partijen die actief zijn in lokale wijkaanpak aankijken tegen buurtverval (definiëring, indicatoren, koppelingen, theorie) en welke interventies en strategieën ze hierop inzetten (doelstellingen, verwachtingen, werkwijze). In hoeverre sluiten deze denkbeelden en aanpakken aan op bestaande kennis en inzichten uit de wetenschap over buurtverval, -aanpak en -ontwikkeling? En in hoeverre is er sprake van blinde vlekken en kennislacunes als gevolg van sterk veranderde beleids- en uitvoeringspraktijk?

17

Om hierachter te komen is het van belang om de inzichten uit eerder onderzoek te toetsen in de huidige praktijk. Om dit op een goede manier te kunnen doen, duiken we eerst in het bestaande discours rond buurtverval. Daarin proberen we te komen tot een algemene theorie van buurtverval. Deze theorie proberen we te operationaliseren om te kunnen toetsen aan de huidige praktijk.

Wat is leefbaarheid?

Er bestaat geen eenduidige definitie van leefbaarheid. Het is een retorisch begrip waarvan de exacte betekenis veelal impliciet blijft. In relatie tot buurten heeft het hoofdzakelijk betrekking op goed en prettig wonen. De Woningwet (2015) brengt het begrip in verband met 'ongestoord woongenot', maar een heldere definitie verschaft de wet niet.²¹ Een gangbare definitie van leefbaarheid ten tijde van het grotestedenbeleid (1995-2015) was de trias 'schoon, heel en veilig'. Hoewel deze begrippen volgens de socioloog Abram de Swaan eerder de randvoorwaarden zijn voor een badkamer dan voor een grootstedelijke samenleving, dekken ze wel relevante aspecten: een goede fysieke staat, zowel van de woningen als de publieke ruimte, en een veilig leefklimaat.²²

Ingegeven door de eerder beschreven stelselwijzigingen in de volkshuisvesting en het sociaal domein, tekende zich de afgelopen jaren echter een verschuiving af in de betekenisgeving van het begrip leefbaarheid. Zowel gemeenten als woningcorporaties brengen het begrip tegenwoordig vooral in verband met individuele problemen bij huishoudens in een buurt ('verwarde personen', 'achter-de- voordeur-problematiek' en multiprobleemgezinnen) en de mogelijke woonoverlast die daarmee gepaard gaat.²³ Toch wordt de term ook nog steeds gebruikt als het gaat over omgangsvormen in het publieke domein; ook wordt regelmatig een verbinding gelegd met gezondheid, geluk en welbevinden.

²¹ Het begrip leefbaarheid wordt niet specifiek gedefinieerd in de Woningwet. 'Een verhuurder heeft de plicht om te voorzien in het ongestoord woongenot van een huurder. In dat licht kan de woningcorporatie betrokken zijn bij de bestrijding van overlast en het bevorderen van de veiligheid. Dat geldt ook voor complexen waarin een deel in eigendom is en een ander deel aan de bewoners is verkocht.' (www.woningwet2015.nl)

²² De Swaan (1997).

²³ Uytendijde, Van Hal, Kunst, Coen & Bouwman (2019).

Leefbaarheid volgens de Leefbaarometer

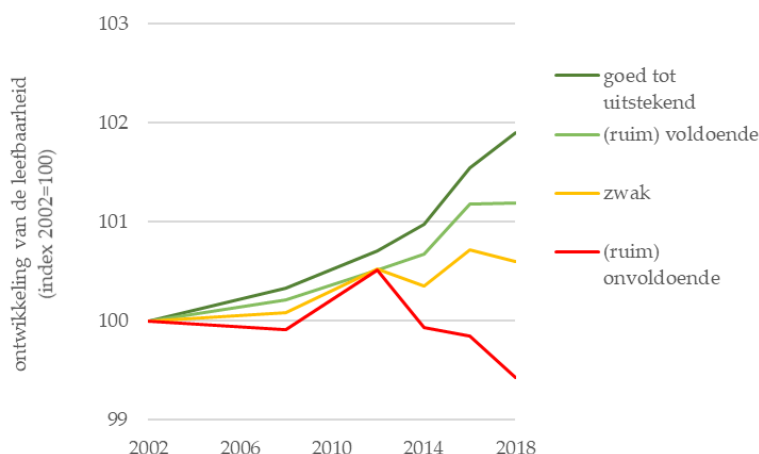
De Leefbaarometer onderscheidt vijf dimensies van leefbaarheid; elke dimensie is gebaseerd op 6 tot 29 indicatoren.²⁴ Deze kwantitatieve dimensies en indicatoren beschrijven de ontwikkeling van de leefbaarheid van een wijk of buurt, maar de Leefbaarometer verschaft echter geen inzicht in verklaringen voor geconstateerde patronen.²⁵ Om inzicht te krijgen in processen die het verval of het opbloeien van een wijk of buurt kunnen verklaren, is kwalitatieve duiding of verdieping nodig (bijvoorbeeld gesprekken met wijkprofessionals en bewoners).

Onder de dimensie 'woningen' valt onder meer de woningvoorraad, onderscheiden naar bouwperiodes, woningtypering en aandeel koop en huur. Binnen de dimensie 'bewoners' wordt onder meer gekeken naar het aandeel bewoners met een westerse en niet-westerse migratieachtergrond, de huishoudsamenstelling, aandeel bijstandsgerechtigden, en de leeftijdsverdeling. Onder 'voorzieningen' valt een breed scala aan indicatoren, bijvoorbeeld de hoeveelheid kleinere winkels, cafés en cafetaria's binnen een kilometer en het aantal huisartsen binnen drie kilometer. Onder 'veiligheid' vallen subjectieve en objectieve veiligheid, dit laatste wordt onder andere gemeten door het aantal gemelde ordeverstoringen, vernielingen, geweldsmisdrijven, berovingen en inbraken. De dimensie 'fysieke omgeving' meet verschillende indicatoren van de verhoudingen tussen bebouwing en groen, maar ook de nabijheid van groen en water.

Uit de rapportage over de Leefbaarometer over de periode 2016-2018²⁶ blijkt dat de positieve trend, die bij de eerdere metingen gesignaleerd werd, gemiddeld genomen doorzet. Wel is er sprake van een afvlakking van de verbetering. Daarnaast zijn er gebieden die in de leefbaarheidsontwikkeling achterblijven, ondanks de investeringen die in de afgelopen periode zijn gedaan. In het merendeel van de steden die behoren tot de G4 en G40 is de leefbaarheid in de periode 2016-2018 gemiddeld genomen vooruitgegaan in buurten met een 'onvoldoende' score en zelfs meer dan in buurten met een 'ruim voldoende' of 'goede' score. Tegenover deze algemeen gunstige ontwikkelingen staat dat in een aantal van de G4 en de G40 de verbetering van de leefbaarheid in een aantal van de 'zwakkere' wijken juist achterblijft en de verschillen tussen 'goede' en 'slechte' wijken blijven toenemen (figuur 3.1). Een relatief groot deel van de wijken met een 'onvoldoende' score profiteert minder van de gunstige ontwikkelingen dan de wijken die al een goede leefbaarheid hebben (met een 'voldoende' of 'ruim voldoende' score). Ook zijn er enkele steden met 'onvoldoende' buurten waar de leefbaarheid gemiddeld genomen zich (wederom) negatief ontwikkelde.

18

Figuur 3.1 Ontwikkeling van de leefbaarheid (2002-2018), naar de leefbaarheidsklasse van gebieden



Bron: Leidelmeijer, Frissen & Van Iersel (2020)

²⁴ De volledige lijst van indicatoren is vermeld in bijlage 1 van het analyserapport 'Leefbaarheid in Nederland 2018' <https://leefbaarometer.nl/resources/Leefbaarheid%20in%20Nederland%202018.pdf>

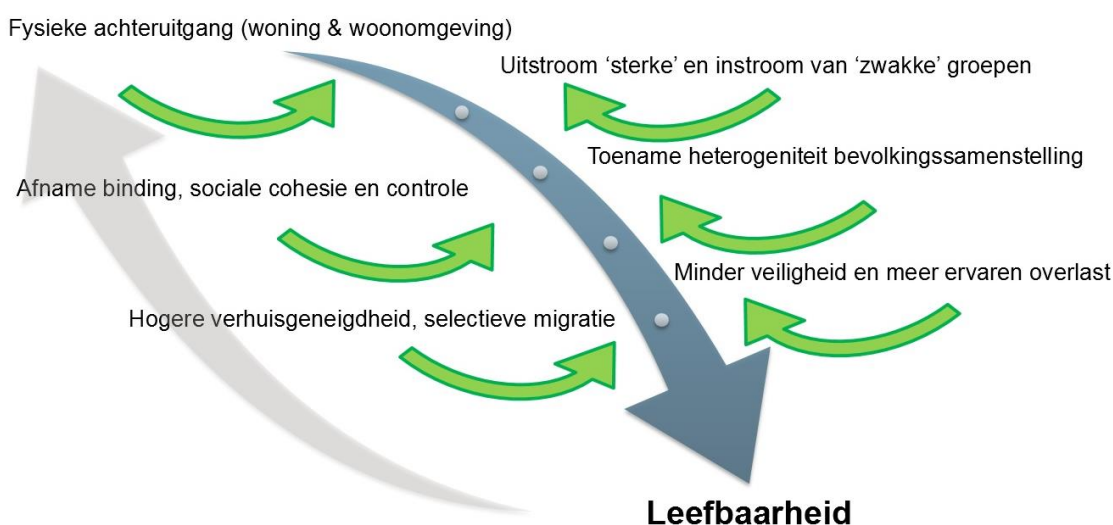
²⁵ De Leefbaarometer is begin deze eeuw ontwikkeld en in 2014 is het instrument herzien (Leefbaarometer 2.0). Het ministerie van BZK is momenteel bezig met voorbereidingen om het instrument opnieuw te herzien (Leefbaarometer 3.0).

²⁶ Leidelmeijer, Middeldorp & Marlet (2019).

3.2 Patronen van buurtverval

Binnen de stadssociologie en -geografie wordt al decennia nagedacht over patronen van buurtverval. Hoewel buurtverval niet altijd en overal op exact dezelfde wijze verloopt, lijkt er consensus in de wetenschap te bestaan over een generiek samenspel van ontwikkelingen die elkaar op buurtniveau kunnen versterken. Er zijn diverse wetenschappelijke benaderingen van buurtverval ontwikkeld die elkaar deels overlappen. Van de 'ecologische benadering', waarin rationele economische keuzes centraal staan, naar de 'behaviourale benadering' waar buurtbinding en individuele voorkeuren worden toegevoegd als belangrijke factoren, tot de 'institutionele benadering' waarin de nadruk ligt op wetgeving, beleid en investeringsbereidheid van instituties.²⁷ Hieronder zetten we de belangrijkste inzichten uit de genoemde benaderingen op een rij. Figuur 3.2 geeft het generieke samenspel van factoren van buurtverval weer en de mogelijke aangrijpingspunten van beleid om verval te keren.

Figuur 3.2 Samenvattende schematische weergave van factoren van buurtverval



19

Fysiek en sociaal verval

De vraag die in alle theoretische benaderingen centraal staat is: hoe komt het dat sommige buurten afglijden, terwijl andere juist opbloeien? In vrijwel alle benaderingen worden fysiek en/of sociaal verval geïdentificeerd als startpunt van de neerwaartse spiraal. Buurtverval zou ontstaan door een samenkomst van fysiek verval van woningen en openbare ruimte, vervuiling en overlast, in combinatie met het ontbreken van ingrepen hierop.²⁸ De fysieke achteruitgang van een buurt manifesteert zich vaak als eerste in slecht onderhouden huizen, openbare ruimte en groen. Fysiek verval kan, bij het uitblijven van beleid, interventies of investeringen om het verval te keren, een neerwaartse spiraal inluiden. Soms start buurtverval niet met fysieke achteruitgang, maar met sociaal verval: bijvoorbeeld door een toename van ongewenst en overlastgevend gedrag of een afnemend gevoel van veiligheid. Ook incidenten in een buurt (bijvoorbeeld een schietpartij, rellen, of een reeks autobranden) kunnen processen van sociaal verval aanzwengelen.

Selectieve migratie: de biologische benadering

Burgess (1925) benoemde in zijn 'biologische benadering' voor het eerst het verband tussen fysiek en sociaal verval, vastgoedwaarde en selectieve migratie. Sindsdien is dit verband een belangrijk element in veel vervaltheorieën, maar ook in processen rond *gentrification*. Door processen van fysieke en sociale achteruitgang verslechtert het imago van een wijk. Dit zorgt ervoor dat huishoudens met voldoende keuzevrijheid op de

²⁷ Argioliu et al. (2008).

²⁸ Niekerk, Kleinhans & Bolt (2011).

woningmarkt minder geneigd zijn zich te vestigen in deze wijk. Ook groeit de kans dat sociale stijgers een plek zullen zoeken buiten de wijk. Door deze processen van selectieve migratie daalt het gemiddelde inkomen van een wijk. De vrijgekomen woningen worden steeds meer ingenomen door sociaaleconomisch zwakkere bewoners. Als de wijkbevolking meer eenzijdig en sociaal zwak samengesteld is, kan dit op den duur bijdragen aan een negatieve waardeontwikkeling van het vastgoed.

Verschralende buurtbinding en sociale cohesie: de behaviourale benadering

De 'behaviourale benadering' gaat minder uit van een onvermijdelijke levensloop van een wijk. In deze benadering staan persoonlijke voorkeuren meer centraal en is buurtverval of -ontwikkeling onvoorspelbaar en complex. Echter wordt binnen deze benadering erkend dat buurtbinding en sociale cohesie belangrijke factoren zijn waarom mensen blijven wonen waar ze wonen. De wens om te verhuizen of juist de wil om te blijven, heeft bijvoorbeeld te maken met banden met de buurt, vertrouwen in de buurt, en de bereidheid om te werken aan verbetering van de buurt.²⁹

Patronen van fysiek en sociaal verval in combinatie met een veranderende bevolkingsamenstelling gaan vaak gepaard met een afname van buurtbinding en sociale cohesie: onderling contact en sociale binding nemen af, er ontstaan sociale spanningen en de sociale controle daalt. Gebrekkige sociale samenhang in een buurt is de meest belangrijke voorspeller van buurtverval, naast ervaren overlast, gevoelens van onveiligheid en verhuishwensen.³⁰ Sampson (2006) spreekt in dit geval van een gebrek aan collectieve zelfredzaamheid: als de sociale controle afneemt, zijn bewoners minder snel geneigd elkaar aan te spreken op ongewenst gedrag. De collectieve zelfredzaamheid is het laagst in buurten met een lage sociaaleconomische status, een hoge verhuismobiliteit en een grote heterogeniteit naar migratieachtergrond. In heterogene buurten bestaat ook minder vanzelfsprekendheid over omgangsvormen.³¹ In het uiterste geval kan dit leiden tot een toestand van normloosheid – de socioloog Durkheim (1893) spreekt van *anomie*: men trekt zich niets aan van wat een ander doet en verwacht ook niet dat er op hem of haar gelet wordt. Het concept van normloosheid komt terug in de *Broken Window Theory*: wanneer sprake is van fysieke verloedering, bijvoorbeeld een kapotte ruit, en dit vervolgens niet wordt opgelost, wordt daarmee een impliciet signaal afgegeven dat bewoners en autoriteiten niet opletten.³² Wanneer er geen actie wordt ondernomen op kleine vergrijpen, scheidt dit een klimaat waarin grotere criminele activiteiten kunnen gedijen.

20

Een sociaaleconomisch zwakke bevolking leidt niet per definitie tot een gebrek aan sociale cohesie, want vaak zijn homogene groepen of gemeenschappen op zichzelf juist hecht. Vooral een sterke diversiteit naar inkomen gaat vaak gepaard met een lage mate van sociale cohesie tussen groepen.³³ Putnam (2000) maakt onderscheid tussen sociale cohesie *binnen* groepen en *tussen* groepen. Mensen die in een achterstandspositie verkeren, hebben meestal wel beschikking over contacten binnen de eigen groep en over ondersteunende netwerken van lotgenoten (*bonding social capital*). Maar ze zijn niet vanzelfsprekend in staat om overbruggend contact te leggen met mensen met een andere sociaaleconomische positie of een andere culturele achtergrond (*bridging social capital*). In het rapport *De Nieuwe Verscheidenheid* legt de WRR (2018) uit dat de culturele diversiteit in Nederland de afgelopen decennia fors is toegenomen. Juist in buurten waar de verscheidenheid naar herkomst hoog is, voelen de bewoners zich minder thuis, en voelen zij zich ook minder veilig. Door toenemende diversiteit zou sprake zijn van minder vertrouwen en minder identificatie met de eigen groep.

Een belangrijke kanttekening is dat sociale cohesie niet altijd sterk hoeft te zijn. Een basisniveau van *publieke familiariteit* is in een buurt vaak voldoende: lichte, oppervlakkige contacten met buurtbewoners, onderlinge

²⁹ Ahlbrandt & Cunningham (1979).

³⁰ Kleinmans & Bolt (2010).

³¹ Sampson & Groves (1989).

³² Wilson & Kelling (1982).

³³ Hipp & Perrin (2009).

herkenning en bekendheid, die ertoe bijdraagt dat mensen zich thuis voelen en elkaar vertrouwen.³⁴ Publieke familiariteit ontstaat door herhaaldelijke terloopse ontmoetingen, bijvoorbeeld in de supermarkt, op het schoolplein of in een wijkcentrum. Een tekort aan publieke familiariteit kan leiden tot distantie, terugtrekgedrag en een gebrek aan gedeelde en breed gedragen normen en omgangsvormen (normloosheid).

Externe factoren van buurtverval: de institutionele benadering

In de economische en behaviourale benaderingen van buurtverval ligt de nadruk op het gedrag en voorkeuren van individuele huishoudens. De institutionele benadering voegt hier de rol van de overheid en andere instituties aan toe. Wetgeving is van grote invloed op wijken. Denk hierbij bijvoorbeeld de invloed van wetgeving rond de volkshuisvesting en woonruimteverdeelsystemen, maar ook de hoogte van uitkeringen en andere ondersteuning van huishoudens. Ook lokaal beleid van instituties is van grote invloed op zowel huishoudens, als het functioneren van buurten. Is aandacht aanwezig en zijn er middelen beschikbaar voor beheer en ontwikkeling van wijken? De politieke kleur van een college zegt vaak veel over hoe zij omgaan met sociaal zwakkere groepen in de samenleving. Deze kleur reflecteert in hun uitvoeringsagenda's en de interventies die ingezet worden. Ook de visie van de corporatie op de eigen taakstelling kan van grote invloed zijn op beleid en interventies in wijken.

Een andere belangrijke externe factor die van invloed is op buurtverval is de ontwikkeling van de marktpositie van een wijk in een stad. Ontwikkelingen in de nabije omgeving (bijvoorbeeld verdichting, grootschalige renovatie of stadsuitbreiding) kunnen ervoor zorgen dat een wijk minder in trek raakt. De ligging in de stad is ook van belang bij het analyseren van wijken; ligt het ver uit het stadscentrum en hoe bereikbaar is de wijk? Is een wijk onbereikbaar en ligt het ver van het stadscentrum af, dan is het waarschijnlijk dat sociale stijgers hier niet heen willen verhuizen en daarmee wordt de waardeontwikkeling van de woningen weer beïnvloedt.

21

Misschien wel de allerbelangrijkste externe factor die van invloed is op buurtverval is de economische conjunctuur; bij laagconjunctuur moet er bezuinigd worden en wordt er minder geld vrijgemaakt voor fysieke en sociale interventies op wijkniveau. Ook de sociaaleconomische positie van huishoudens is sterk afhankelijk van economische ontwikkelingen. Het spreekt voor zich dat bovenstaande externe factoren ook kunnen bijdragen aan de bloei van een buurt of wijk. In tijden van hoogconjunctuur hebben overheden en corporaties meer geld beschikbaar om ingrepen te doen. Deze ingrepen kunnen fysieke investeringen zijn, versterkingen van de sociale infrastructuur, het inzetten van sociale en economische programma's en verbeteringen aanbrengen op het gebied van de beeldvorming over de wijk.

3.3 Tegengaan van buurtverval

Hoe kan met beleid en interventies worden ingegrepen in de bovenstaande patronen van buurtverval? Zoals in hoofdstuk 1 geschetst, kent Nederland een lange traditie van dergelijk (preventief) ingrijpen wanneer wijken dreigen af te glijden. Parallel aan deze deels gebiedsgerichte rijksprogramma's keek de wetenschap over de schouder van beleidsmakers mee en onderzocht de effectiviteit van gebiedsgericht beleid en interventies. Met name ten tijde van het GSB/ISV (1995-2015) is veel wetenschappelijk onderzoek gedaan in Nederland naar gebiedsgericht beleid en wijkinterventies. In deze paragraaf behandelen we de belangrijkste wetenschappelijke bevindingen.

Omslagpunten in bloei en verval van buurten

De ontwikkeling van de leefbaarheid van buurten en wijken verloopt soms schoksgewijs. Een versnelling van een neerwaartse of een opwaartse ontwikkeling wordt wel een 'omslagpunt' genoemd. Een analyse van de Leefbaarometer over de periode 1998-2006 legt verschillende omslagpunten bloot in de ontwikkeling van wijken.³⁵ Een daling van de leefbaarheid blijkt in algemene zin van invloed op het ontstaan van selectieve

³⁴ Blokland (2006).

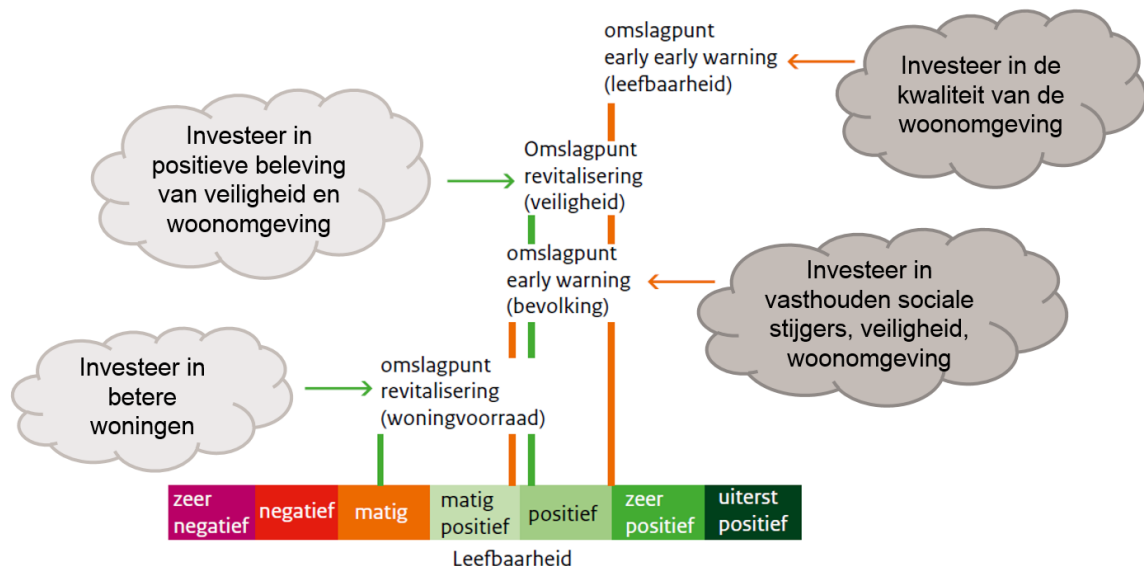
³⁵ Leidelmeijer, Marlet, Van Woerkens & Schulenberg (2011).

migratie. Er is sprake van een zelfversterkend effect: hoe ongunstiger de leefbaarheidssituatie, des te groter de kans dat huishoudens die wat te kiezen hebben de wijk verlaten en er een instroom van kansarme groepen ontstaat. Met andere woorden: zonder beleidsmatig ingrijpen, worden slechte wijken slechter.

Maar ook als er nog niet veel aan de hand is in een wijk is een omslagpunt gevonden. Als in een 'goede wijk' de kwaliteit van de woonomgeving onder een bepaald niveau zakt, kan de leefbaarheid daarna versneld achteruitgaan. Naast deze 'negatieve' omslagpunten – die een versneld negatieve ontwikkeling markeren – zijn er ook positieve omslagpunten gevonden die een versneld positieve ontwikkeling markeren. Die omslagpunten betreffen in het bijzonder 'overlast en veiligheid' en 'de kwaliteit van de woningvoorraad'. Als een wijk die zich vanuit een slechte positie positief ontwikkelt een dergelijk omslagpunt bereikt, gaat het daarna versneld beter met die wijk. Dit suggereert dat er minimale niveaus (van veiligheid en de kwaliteit van de woningvoorraad) nodig zijn om een wijk een versneld positieve ontwikkeling te laten doormaken.

Op die manier passen bij elk omslagpunt beleidsmaatregelen om een wijk of buurt te revitaliseren. Veiligheid en de kwaliteit van de woningvoorraad zijn volgens de onderzoekers basisvoorwaarden voor een positieve ontwikkeling van de leefbaarheid. Bij veiligheid (en overlast) is dit het geval omdat percepties rond veiligheidsproblemen en overlast sterk samenhangen met verhuigeneidigheid. Ook de kwaliteit en samenstelling van de woningvoorraad zijn belangrijk: fysieke maatregelen zoals herstructurering en renovatie helpen om een wijk aantrekkelijk te maken voor sociale stijgers en nieuwe instromers. Als een wijk met een matige of nog (net) positieve leefbaarheid achteruitgaat, zijn ingrepen gewenst die voorkomen dat de selectieve migratie (uitstroom van middeninkomens en instroom van lage inkomens) een te groot stempel op de buurt gaat drukken. Wanneer een (zeer) positieve leefbaarheidssituatie achteruitgaat (*early early warning*), kan beleid juist aangrijpen op de omgevingscondities die van invloed zijn op het oordeel van bewoners over de leefbaarheid. Denk aan onderhoud van plantsoenen, woningen en tuinen, en het creëren van voorzieningen voor jongeren en kinderen. Figuur 3.2 geeft de gevonden omslagpunten schematisch weer.

Figuur 3.2 Omslagpunten in de ontwikkeling van de leefbaarheid



Bron: Leidelmeijer et al. (2011); bewerking door Platform31.

Herstructurering en differentiatie

De interventie die de afgelopen twintig jaar in kwetsbare wijken het meest is toegepast én onderzocht, is herstructurering en differentiatie van de woningvoorraad. Het stimuleren van middenklasse-groepen om zich te vestigen in een wijk die te maken heeft met buurtverval – vaak door grootschalig fysiek ingrijpen in de

woningvoorraad – wordt vaak de ‘gemengde wijk’-gedachte genoemd. Bij het Rijk, gemeenten en woningcorporaties heerste ten tijde van het GSB/ISV een sterk geloof in menging als instrument om buurtverval tegen te gaan.

Wetenschappelijke studies tonen aan dat gebiedsgericht fysiek herstructureren effectief is om buurtverval tegen te gaan. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) constateert dat herstructurering – met als belangrijkste component het slopen van een deel van de goedkope woningvoorraad en het vervangen door duurdere woningen – een gunstig effect kan hebben op de sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid in de buurt.³⁶ Ook veel andere studies, onder andere uit het NICIS-programma Kennis voor Krachtige Steden, laten een direct verband zien tussen het ingrijpen in de woningvoorraad, de bevolkingssamenstelling en buurtontwikkeling.³⁷ Fysieke herstructurering draagt bij aan verbetering van de gemiddelde sociaaleconomische status van bewoners, van het gemiddelde inkomen en van de kwaliteit van de woningvoorraad. Het werkt positief uit op de objectieve en de subjectieve veiligheid en de leefbaarheid van buurten, het versterkt het draagvlak voor voorzieningen en leidt tot meer buurtbinding en minder onderwijssegregatie (want meer gemengde scholen). Tot slot komt het de uitstraling en de reputatie van de wijk ten goede.³⁸

Hoewel fysieke wijkvernieuwing ervoor zorgt dat de woonkwaliteit voor de meeste bewoners structureel verbetert, worden de positieve effecten van fysieke wijkverbetering niet altijd weerspiegeld in de buurtbeleving van zittende bewoners. Het SCP wijst erop dat wijkverbetering hand in hand gaat met stijgende verwachtingen van bewoners. Wie zich vroeger stoorde aan junks in de portiek en spuiten in de struiken, is nu ontevreden over hondenpoep, te hard rijden en overlast van spelende kinderen. Wanneer een wijk in de statistieken ‘voortuitgaat’, blijven bewoners desondanks vaak lage subjectieve scores melden in surveys.³⁹

23

Lichte buurteffecten

Het ingrijpen in de sociale compositie van wijken door aanpassing van de woningvoorraad werd niet alleen gezien als instrument om tot betere buurten te komen, maar ook als instrument voor sociale verbetering voor individuele bewoners. Het ‘injecteren’ van nieuwe, kansrijke huishoudens in kwetsbare wijken zou zorgen voor positieve middenklasse-effecten. Naast versterking van het economisch draagvlak en verbetering van de veiligheid werd verondersteld dat het binden van middenklassehuishoudens een versterking betekende voor sociaaleconomische achterblijvers in de stad. Ruimtelijke nabijheid zou leiden tot wederzijdse betrokkenheid en tot convergentie van de minder welvarende groep. Onderzoek laat echter zien dat spontane vormen van contact en menging tussen nieuwe instromers en zittende bewoners relatief weinig optreedt.⁴⁰

Geografen spreken in dit verband van het bestrijden van negatieve buurteffecten. Hiermee wordt bedoeld dat het wonen in een specifieke buurt of wijk een ongunstige invloed heeft op het verloop van een mensenleven. Zowel nationaal als internationaal is de afgelopen decennia veel wetenschappelijk onderzoek gedaan om het bestaan van negatieve buurteffecten te bewijzen.⁴¹ Hiervoor is echter nauwelijks wetenschappelijk bewijs gevonden. Dit komt mede doordat het methodologisch (vrijwel) onmogelijk is om causaliteit aan te tonen in de sociale werkelijkheid van buurten. In de Verenigde Staten is quasi-experimenteel onderzoek gedaan met controlegroepen in controlebuurten, maar causaal bewijs is daarbij niet gevonden.⁴² Wel zijn er aanwijzingen dat de buurt waar een kind is opgegroeid op lange termijn van invloed is op diens kansen op de arbeidsmarkt.⁴³

³⁶ SCP (2011).

³⁷ Bolt, & Van Kempen (2008); Kleinhans, Doff, Veldboer, Jansen & Van Ham (2014).

³⁸ Ecorys (2006); Marlet & Van Woerkens, (2010); Veldboer, Bergstra & Kleinhans (2011); Rigo (2012); SCP (2011, 2013).

³⁹ SCP (2015).

⁴⁰ Veldboer, Duyvendak, Engbersen & Uytendak (2008); Veldboer (2010).

⁴¹ Galster (2012); Cheshire (2007); Gerritsen & Reininga (2011).

⁴² Sanbonmatsu et al. (2011).

⁴³ Wolfers (2015).

Ook in Nederland zijn negatieve buurteffecten statistisch nauwelijks aantoonbaar. Dat sociale problemen zich in bepaalde buurten concentreren, komt sterker door de kenmerken van de buurtbewoners, dan door processen in die buurten die het gevolg zijn van het ruimtelijk geconcentreerd wonen van bepaalde bevolkingsgroepen.⁴⁴ Regelmatig wordt betoogd dat de buurt niet (meer) belangrijk is voor het verloop van een mensenleven. Accurater is echter dat het methodologisch uitermate complex is om oorzakelijke verbanden aan te tonen in de sociale werkelijkheid van buurt of wijk. Over het algemeen is de wetenschap het erover eens dat in Nederland wel sprake is van 'lichte' buurteffecten, maar dat die slechts een beperkte invloed hebben op een mensenleven. Waargenomen buurteffecten lijken dan ook minder belangrijk dan persoonlijke kenmerken, zoals opleidingsniveau.⁴⁵

Waterbedeefecten

Een veelgehoord argument tegen de 'gemengde wijk'-gedachte van het GSB/ISV was dat de zittende bewoners door verdringingsprocessen nauwelijks van de grootschalige investeringen profiteerden. Omdat hun woning gesloopt werd, moest een aanzienlijk deel van de oorspronkelijke bewoners immers gedwongen verhuizen. En van de zogenaamde terugkeergarantie werd in de meeste gevallen niet gebruikgemaakt. Bovendien zou door grootschalige herstructurering veel problematiek niet oplossen, maar alleen verplaatsen naar aangrenzende kwetsbare wijken: de zogenaamde waterbedeefecten. Posthumus, Kleinhans en Bolt (2012) tonen aan dat deze zorg niet helemaal gegrond is.⁴⁶ In hun onderzoek gingen de meeste herhuisvestingsurgenten er qua woning op vooruit en in de 'ontvangende wijken' ontstonden geen nieuwe concentraties van sociale huurwoningen en daarom geen nieuwe probleemconcentraties. Wel werden in sommige wijken kleine waterbedeefecten aangetroffen wanneer vrij plotseling veel urgenten uitverhuisden en de nieuwe bewoners in sociaal, cultureel en etnisch opzicht sterk verschilden.

Sociale herovering

Op basis van onderzoek in de Rotterdamse Tarwewijk en de Amsterdamse wijk Overtoomse Veld in opdracht van de WRR, concluderen Engbersen, Snel en Weltevrede (2005) dat in buurten waar de leefbaarheid en sociale samenhang een kritische grens hebben overschreden en waarin het gangbare beleid te weinig successen heeft geboekt, een massieve inzet nodig is om de leefbaarheid te verbeteren. De onderzoekers spreken van een strategie van 'sociale herovering': sociale en fysieke interventies gericht op het vergroten van de leefbaarheid en veiligheid in de publieke ruimte, het realiseren van een meer evenwichtige samenlevingsopbouw, en het formuleren van gemeenschappelijke competenties en gedragsregels om het alledaagse verkeer tussen bewoners te bevorderen.⁴⁷ Het rapport vormde een tegengeluid tegen het lopende beleid, dat primair inzette op verandering van de woningvoorraad.

De onderzoekers pleiten voor een 'wisseling van de wacht', want in het proces van sociale herovering delen ze een bescheiden plaats toe aan 'klassieke' hulpverleners, zoals welzijn en maatschappelijk werkers, want hun werksoorten zijn onvoldoende effectief gebleken in het realiseren van een leefbare omgeving. De centrale actoren om sociale herovering te realiseren, zijn veiligheids- en justitiefunctionarissen, interventieteams, woningcorporaties en private partijen. In de bepaling van de kritische ondergrens spelen zowel objectiveerbare zaken een rol (veiligheidscijfers, uitkeringsdichtheid, overlast, het verdwijnen van winkels, et cetera), als de subjectieve beleving van bewoners en het vermogen van bewoners en bestuurders om wijkspecifieke problemen op de politieke agenda te krijgen.

Stimuleren van sociale stijging

Tegelijkertijd groeide de aandacht voor het stimuleren van sociale stijging en verheffing van bewoners, want wie wel binnen de eigen wijk kon worden geherhuisvest of gebruikmaakte van een terugkeergarantie, profiteerde

⁴⁴ SCP (2010).

⁴⁵ CPB (2011).

⁴⁶ Posthumus, Kleinhans & Bolt (2012).

⁴⁷ Engbersen, Snel & Weltevrede (2005).

mondjesmaat van de wijkvernieuwing. Een longitudinale studie in Hoogvliet (Rotterdam) laat zien dat de sociaaleconomische situatie van zittende bewoners niet is verbeterd, ondanks de vijftien jaar durende grootschalige fysieke verbetering van de wijk.⁴⁸ Tijdens de stedelijke vernieuwing verschoof gaandeweg het accent van vooral fysieke maatregelen, naar een integrale aanpak, bestaande uit gebiedsgerichte sociale en economische interventies. De beleidsadviezen *Vertrouwen in de buurt* (2005), *De verzorgingsstaat heroverwogen* (2006) van de WRR, en *Stad en stijging* van de VROM-raad (2006) bevatten een pleidooi om bewoners actiever te betrekken bij wijkvernieuwing en met wijkgerichte programma's te stimuleren dat bewoners 'vooruitkomen' en kunnen opklimmen op de maatschappelijke ladder.⁴⁹ De VROM-raad stelt dat de wensen en kansen van bewoners expliciet als vertrekpunt bij stedelijke vernieuwing moeten fungeren, omdat met het sturen op 'fysieke upgradering' maatschappelijke en economische kansen worden gemist. De kabinetsreactie *De Krachtige Buurt*, naar aanleiding van het WRR-advies *Vertrouwen in de buurt*, leidde onder meer eind 2006 tot een financiële impuls van 2 miljoen euro aan twaalf gemeenten om wijken met de meest ernstige problemen op het gebied van leefbaarheid en veiligheid te verbeteren (project Sociale Herovering in kader van het grotestedenbeleid).⁵⁰

Krachtwijkenbeleid

Het gedachtegoed van de WRR en de VROM-raad legde een voedingsbodemp voor het krachtwijkenbeleid, dat in 2007 in het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV wordt gelanceerd. Dit beleid vormde een aanvulling op het lopende GSB/ISV-beleid. Veertig wijken in achttien steden zouden binnen acht tot tien jaar worden omgevormd tot 'prachtwijken'. Wonen, werken, leren en opgroeien, veiligheid en integratie vormden de kernthema's van de aanpak in deze wijken, die in de volksmond 'Vogelaarwijken' werden genoemd, naar de toenmalige minister voor Wonen, Wijken en Integratie. Voor elke wijk werden actieplannen gemaakt waarin sociale interventies en programma's de boventoon voerden.

25

Vanaf de start in 2008 stuitte het krachtwijkenbeleid op kritiek. Er was veel discussie over de wijze waarop de veertig wijken door het Rijk waren geselecteerd: *top-down* en op basis van wetenschappelijke criteria.⁵¹ Ook de financiering van het beleid vormde een knelpunt. Het regeerakkoord voorzag tot 2012 in een miljard euro, maar van de corporatiesector werd jaarlijks een financiële injectie van 75 miljoen verlangd (de zogeheten 'Vogelaarheffing'). Tot slot was er kritiek op de werkwijze, want de wijkactieplannen, die voor een termijn van tien jaar werden vastgesteld, zouden tot een 'projectencarrousel' leiden, met onvoldoende coördinatie en onderlinge samenhang en de mogelijkheden om tussentijds bij te sturen of te anticiperen op nieuwe ontwikkelingen waren beperkt.

Over de effecten van het krachtwijkenbeleid, dat door het kabinet-Rutte I al na vier jaar werd gekortwiek, zijn onderzoekers niet eensgezind. Kort na de financiële beëindiging concludeerde het SCP dat het beleid als geheel geen onderscheidend gunstig effect heeft gehad op sociale stijging, inkomensniveau, veiligheid en leefbaarheid in deze wijken.⁵² Een conclusie die echter mede voortkomt uit de methodologische beperkingen om effecten van wijkenbeleid meetbaar en kwantificeerbaar maken. Hoewel de onderzoekers allerlei nuancerings plaatsen bij deze conclusies, overheerste in de media en de politiek het beeld dat het krachtwijkenbeleid gefaald had. Tien jaar na de start van het beleid constateren onderzoekers van de VU echter dat het beleid in de veertig krachtwijken bijdroeg aan hogere WOZ-waarden, dan in wijken die geen deel uitmaakten van dit beleid.⁵³ Nu de wijkaanpak terugkeert in de beleidsaandacht wordt erop gewezen dat de 'Vogelaaraanpak' wel degelijk succes heeft geogst, maar dat een dergelijke aanpak een lange incubatietijd heeft, waardoor effecten zich pas op lange termijn manifesteren.⁵⁴

⁴⁸ Kleinhans, Doff, Veldboer, Jansen & Van Ham (2014).

⁴⁹ WRR (2005; 2006), VROM-raad (2006).

⁵⁰ Kamerstukken II, 2005/06, 30 128, nr. 6 en 11.

⁵¹ Kamerstukken II, 2006/07, 30 995, nr. 1, 2, 3, 4 en 5.

⁵² SCP (2013).

⁵³ Koster & Van Ommeren (2018).

⁵⁴ Zie o.a. van der Lans (2019).

3.4 Van gebiedsgericht naar mensgericht beleid

Vanaf 2005 plaatsten wetenschappers en experts steeds vaker kanttekeningen bij de beleidslogica van de gemengde wijk. Kwetsbare wijken verbeterden weliswaar door grootschalige gebiedsgerichte fysieke interventies, maar de problemen achter-de-voordeur van zittende bewoners werden niet opgelost. Bovendien hebben veel wijken een (opstap)functie binnen de stad of regio. Is het daarom niet verstandiger om beleid te richten op het verbeteren van de leefsituatie van mensen?

Sinds de economische crisis (2008-2015) is een verschuiving in het denken zichtbaar van gebiedsgerichte fysieke investeringen naar meer generieke interventies met als doel sociaaleconomische achterstanden van individuen op te heffen. Verschillende Rijksadviezen waren in de loop der jaren van invloed op deze verschuiving. Volgens Het Planbureau voor de Leefomgeving (2016) richt *mensgericht beleid* zich op het (generiek) ondersteunen van mensen, onder meer via scholing, arbeidsmarkt- en integratiebeleid. *Gebiedsgericht beleid* helpt mensen indirect via het verbeteren van het gebied. Volgens het PBL heeft mensgericht beleid de voorkeur. Gebiedsgericht beleid komt in beeld wanneer de plek – dat kan een wijk zijn, maar ook een regio – bijdraagt aan de economische ongelijkheid of de armoede.⁵⁵

Het juiste schaalniveau

In *Stad en stijging* (2006) pleitte de VROM-raad er reeds voor buurten niet alleen fysiek te verbeteren, maar ook te bewerkstelligen dat (zittende) bewoners vooruitkomen. In het advies *Stad en wijk verweven* (2009) concludeert de raad vervolgens dat een sterke oriëntatie op de wijk ongewenste effecten kan hebben. De wijk is wel vaak de vindplaats van problemen, maar lang niet altijd het beste schaalniveau om deze ook op te lossen. Denk hierbij aan activering, scholing en arbeid. Juist interventies op andere schaalniveaus, zoals stad en regio, kunnen een beter perspectief bieden bij het oplossen van maatschappelijke problemen. De werkwijze van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid is op deze leest geschoeid: het programma is weliswaar gebiedsgericht van opzet, maar het zet daarbij hoofdzakelijk in op het realiseren van mensgerichte beleidsdoelstellingen.

26

De buurt als jas

Musterd et al. (2014) benadrukken dat iedere buurt een functie vervult in het stedelijk weefsel. Een buurt kan gezien worden als een soort jas, die past bij een bepaalde fase van iemands leven. Daarom moeten buurten niet allemaal hetzelfde zijn, maar zijn er uiteenlopende woonmilieus nodig die passen bij verschillende fasen in het leven van huishoudens. Wijken moeten daarom niet naar stedelijke gemiddelden gebracht worden, maar in hun functie binnen stad en regio worden erkend. Woningdifferentiatie moet daarom, aldus de onderzoekers, niet op buurt- of wijkniveau worden gerealiseerd, maar op stedelijk of regionaal niveau. Ook sociaaleconomisch zwakkere woonwijken vervullen een functie voor huishoudens in een bepaalde fase van hun leven. Hier valt te denken aan huishoudens met een laag inkomen, starters, spoedzoekers door echtscheiding, werkloosheid, et cetera. Daarom is het wenselijk om binnen een stad verschillen tussen wijken te koesteren. Alleen wanneer sprake is van grote leefbaarheidsproblemen of van duidelijke negatieve buurteffecten, waardoor bewoners niet meer zelfstandig uit de problemen komen, is fysiek ingrijpen in buurten gerechtvaardigd.

Sturen op de sociale compositie van wijken

In het advies *Perspectief voor de steden* (2014), uitgebracht in opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), betoogt de commissie Derksen dat moet worden bijgestuurd op de compositie van de wijkbevolking wanneer sprake is van een structurele ruimtelijke clustering van werkloosheid en armoede.⁵⁶ De commissie adviseert de toestroom van nieuwe kwetsbare bewoners in te perken wanneer de schaal van de problematiek onbeheersbaar dreigt te worden. Naast fysieke instrumenten kan dit door regionale afspraken te maken of door toepassing van de *Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek* (Wbmgp) – ook wel

⁵⁵ PBL (2016).

⁵⁶ VNG (2014).

bekend als de ‘Rotterdamwet’. Deze wet stelt gemeenten in staat om selectieve woningtoewijzing toe te passen in specifieke complexen, straten of buurten waar de leefbaarheid onder druk staat. Dit kan door instroom van woningzoekenden zonder inkomen uit arbeid te reguleren, door voorrang te verlenen aan woningzoekenden met bepaalde sociaaleconomische kenmerken of door woningzoekenden met overlastgevend of crimineel gedrag te weigeren.

Ook de eerder geschetste beleids- en stelselwijzigingen – de beëindiging van het ISV (2014), de herziening van de Woningwet (2015) en de transformaties in het sociaal domein – droegen bij aan de verschuiving naar mensgericht beleid. Naast formele sturingsinstrumenten, zoals de Rotterdamwet, zochten gemeenten en woningcorporaties de afgelopen jaren naar meer informele manieren om te sturen op de compositie van wijken, bijvoorbeeld met frontlinieprofessionals die hun *soft skills* benutten om huurders te begeleiden naar een passende woning. Door extramuralisering en het scheiden van wonen en zorg nam vooral in wijken met veel corporatiebezit de sociale druk toe, omdat in de goedkope woningvoorraad in toenemende mate concentraties van kwetsbare mensen en spoedzoekers ontstaan.

Het instrumentarium om concentraties van kwetsbare mensen beheersbaar te houden, staat nog in de kinderschoenen.⁵⁷ Gemeenten, corporaties en zorgorganisaties kennen elkaar vaak nog onvoldoende en opereren primair vanuit hun eigen taakstelling en handelingsperspectief. Regelgeving en protocollen worden over en weer als belemmerend ervaren. Op papier vervullen gemeenten weliswaar een regierol, maar in de praktijk zijn ze vaak afwachtend. Daardoor wordt hoofdzakelijk curatief ingegrepen (bij overlast of escalatie), terwijl preventieve vormen van samenwerking matig uit de verf komen. Inmiddels wordt in het hele land geëxperimenteerd met nieuwe manieren van wijkgericht samenwerken en meer preventieve aanpakken onder de noemer ‘inclusieve wijken’.⁵⁸

27

3.5 Tot slot

Voor en tijdens de economische crisis is er veel onderzoek gedaan naar patronen van buurtverval: er zijn boekenkasten vol geschreven over buurtverval over de effectiviteit van wijkgericht beleid. In dit hoofdstuk zetten we de belangrijkste lessen en inzichten op een rij. De afgelopen vijftientig jaar maakte de planmatige, fysiek gedreven wijkvernieuwing geleidelijk plaats voor een meer integraal en mensgericht perspectief. Daarbij is een wisselwerking tussen wetenschap en beleid zichtbaar, want veel beleid dat in de loop der jaren is aangepast of bijgesteld, heeft zich – naast ideologische keuzes en financiële afwegingen – laten voeden door inzichten uit wetenschappelijk onderzoek.

Met de stagnatie van het wijkenbeleid vanaf 2012 werd het stil in het wetenschappelijk onderzoek naar buurtverval en de wijkgerichte aanpak. Onderzoekers verlegden hun aandacht naar andere thema’s, zoals het sociaal domein en burgerparticipatie. Welke invloed hebben de sterk veranderde beleidscontext en de daaruit voortkomende institutionele wijzigingen op de wijze waarop patronen van buurtverval zich manifesteren? In de volgende hoofdstukken beschrijven we de ontwikkeling van de elf wijken in dit onderzoek en het beleid en de interventies die zijn ingezet om buurtverval te keren. Ook laten we zien hoe betrokkenen tegen deze ontwikkelingen aankijken. Hoe ze het beleid en de uitvoering van wijkgerichte interventies voor, tijdens en na de crisis hebben ervaren.

⁵⁷ Van der Velden, Uyterlinde & Bronsvort (2018).

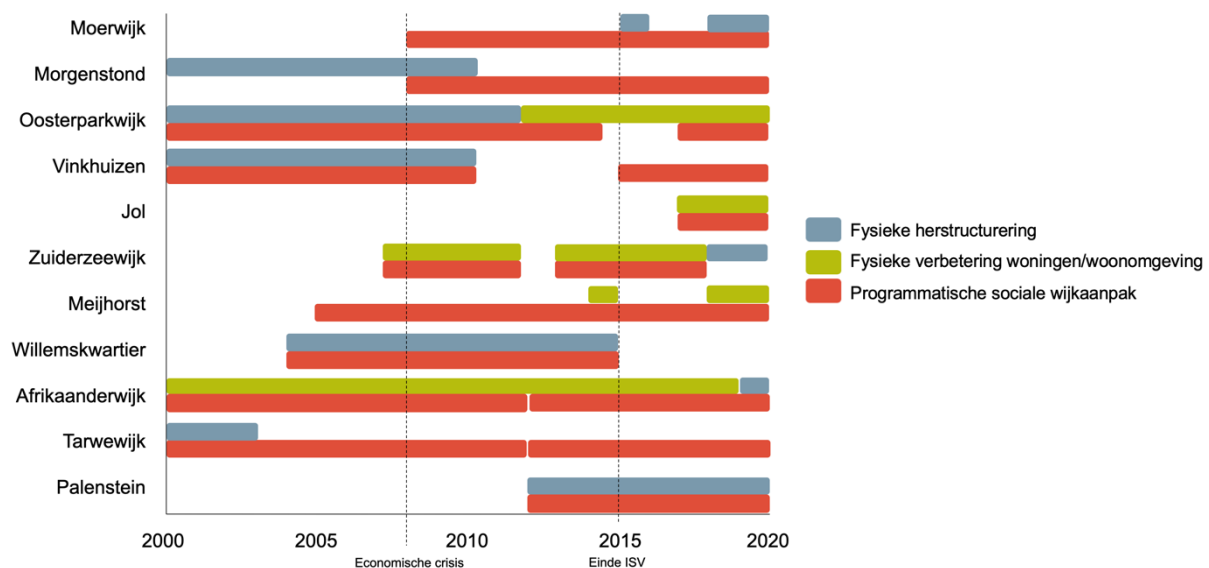
⁵⁸ Zie www.platform31.nl/thema-s/wonen-zorg-en-gezondheid/wonen-en-zorg/innovatieprogramma-langer-thuis-inclusieve-wijk

4 Elf wijken in beeld

In dit hoofdstuk schetsen we in vogelvlucht de ontwikkeling van de onderzochte wijken. In veel gevallen grijpen we terug op de ontstaansgeschiedenis van de wijken, maar de nadruk in dit onderzoek ligt op de ontwikkeling van de wijk in de laatste tien tot twintig jaar. Deze wijkbeschrijvingen zijn enerzijds gebaseerd op documentenanalyse en anderzijds op de interviews die in deze wijken plaatsvonden.

In alle elf onderzochte wijken is de afgelopen twintig jaar geïnvesteerd in wijkverbetering. Figuur 4.1 geeft een globaal beeld van de fysieke en sociale programma's per wijk in de afgelopen twintig jaar. In de figuur zijn dus uitsluitend gebiedsgerichte investeringen en beleidsprogramma's weergegeven die aanvullend waren of zijn op het reguliere gemeentelijke beleid van wijkbeheer, planmatig onderhoud en inzet van sociaal werk, zorg en hulpverlening. In de figuur is onderscheid gemaakt tussen grootschalige fysieke herstructurering (veelal sloop met vervangende nieuwbouw), de meer kleinschalige en fijnmazige fysieke verbetering van woningen (renovatie) en woonomgeving (opknappen of vernieuwing van groen en grijs), en programmatische sociale wijkaanpakken. Bij sommige wijken zijn kantelpunten te herkennen, bijvoorbeeld rond de crisisjaren vanaf 2008 en rond 2015, waarin het ISV-budget formeel is beëindigd en waarin de grote stelselwijzigingen en decentralisaties beslag kregen.

Figuur 4.1 Fysiek en sociale investeringsprogramma's in de onderzochte wijken



28

4.1 Moerwijk, Den Haag

Het door Willem Dudok ontworpen Moerwijk is een wijk in het stadsdeel Escamp van Den Haag. Moerwijk is de oudste wijk van Den Haag Zuidwest. Moerwijk-Noord heeft nog vooroorlogse bouw, de rest is naoorlogs.⁵⁹ In de jaren vijftig, zestig en zeventig was Moerwijk vooral een gezinswijk met veel kinderen en jongeren. In de periode daarna vergrijsde en verkleurde de wijk steeds meer. Moerwijk heeft veel lage flatbouw en een aantal verspreide hoge flats. Bewoners van Moerwijk waarderen de groene en ruime opzet, en de wijk ligt tegen het beschermd stadsgezicht het Zuiderpark aan. Hier wordt door wijkbewoners veel gebruik van gemaakt en heeft een belangrijke recreatieve functie voor de hele stad. In Moerwijk-Oost, -Zuid en -West staan vooral sociale huurwoningen. Doordat geplande herstructurering deels stil kwam te liggen, vanwege de crisis en financiële problemen van woningcorporatie Vestia, staan er veel verouderde en slecht onderhouden woningen in de wijk. Er

⁵⁹ <https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/stadsdelen/escamp/wijkprogramma-escamp-moerwijk-2016-2019.htm#>

is een groot contrast in kwaliteit en prijs tussen bestaande bouw en nieuwbouw in de wijk. Tegelijkertijd is er een grote vraag naar sociale huurwoningen, onder andere door de toenemende instroom van statushouders.

Moerwijk scoort als wijk erg laag op allerlei leefbaarheidsaspecten. Of zoals Jos Muller, actieve bewoner en voorzitter van het wijkplatform Morgenstond, het verwoordt: *“Moerwijk heeft overal ‘te’ voor staan: teveel armoede, teveel criminaliteit.”* In de gemeentelijke monitor geven wijkbewoners de wijk gemiddeld een 6,1 voor ‘prettig wonen in Moerwijk’ en in de Leefbaarometer scoort de wijk als geheel een onvoldoende. Sommige plekken behalen zelfs de laagste score (zeer onvoldoende). Dit is te herleiden naar het feit dat de wijk tot één van de drie armste wijken van Nederland behoort⁶⁰: bijna de helft van de bewoners moet bezuinigen op de eerste levensbehoeften en heeft een baan van meer dan 12 uur per week. Daarnaast voelt bijna de helft van de bewoners zich onveilig. Dit wordt veroorzaakt door de vele inbraken, criminaliteit en sociale overlast en verloedering. Bovendien lijkt het slecht gesteld met de sociale cohesie in de wijk, omdat deze zich beperkt tot de eigen cultuur (wij-zij gevoel) en omdat mensen met hun eigen problemen bezig zijn. Irma Bolhuis, manager van de welzijnsorganisatie MOOI welzijn: *“Ik denk dat meer dan de helft van de mensen in de wijk hier écht aan het overleven is.”* Dit heeft tot gevolg dat emoties snel hoog oplopen en de tolerantie erg laag is.



29

Volgens wijkprofessionals zorgde vooral het eenzijdige en verouderde woningaanbod en het lage voorzieningenniveau er in de loop der jaren voor dat concentraties van kwetsbare bewoners in de wijk zijn komen wonen. Daarnaast is de mutatiegraad hoog, omdat mensen met wie het beter gaat geen wooncarrière kunnen maken binnen de wijk zelf en om die reden vertrekken. Al sinds de jaren tachtig werkt Den Haag aan stadsvernieuwing en herstructurering in de wijken. In 2008 werd vanuit de Krachtwijkenaanpak ingezet op de wijken Transvaal, Schilderswijk, Stations-Rivierenbuurt en Den Haag Zuidwest. Maar in 2011, het jaar van de herprioritering als gevolg van het veranderde Rijksbeleid en de crisis, veranderde dit. Veertig cases (van de

⁶⁰ <https://www.ad.nl/den-haag/leven-in-staatarm-moerwijk-is-loodzwaar-a1237e96/>

oorspronkelijke 77) werden afgerond of afgevoerd en 37 kregen een extra impuls. Dit werd de tweede fase Haagse wijkaanpak en eindigde in december 2014.

In 2013 is startte weer een nieuwe ronde wijkaanpakken, waaronder 'Aanpak Escamp', als voorloper van de *Wijkaanpak Nieuwe Stijl* die het college nu voorstaat. Een aanpak die veel minder gebaseerd is op fysieke ingrepen en veel meer uitgaat van een focus op de eigen kracht van bewoners en hun sociale leefomgeving. De wijk is het vertrekpunt. Te starten initiatieven houden rekening met het perspectief van bewoners en komen tot stand in partnerschap met hen en anderen. Er wordt nadrukkelijk gekeken wat anderen al doen en daar wordt vanuit de wijkaanpak gericht iets extra's aan toegevoegd. Deze wijkaanpak beoogt initiatieven met de wijk te initiëren die duurzaam zijn, maar ook op korte termijn rendement opleveren. De gemeente probeert vooral een faciliterende en verbindende rol te spelen. Het Haagse college maakte 14 miljoen euro vrij voor deze Wijkaanpak Nieuwe Stijl.⁶¹ Op basis hiervan stelden wijkbewoners en –professionals het Wijkprogramma Moerwijk 2016-2019 op met prioriteiten voor de wijk.

Toch zijn wijkprofessionals sceptisch over deze nieuwe ronde wijkaanpak. Enerzijds vanwege het tijdelijke, eenmalige karakter van de verschillende projecten en initiatieven, waardoor de impact niet beklijft. *“Een impuls noemen ze dat, maar daar zitten bewoners helemaal niet op te wachten.”* (Elise Nijmeijer, participatiemedewerker gemeente Den Haag). Ook de begeleiding van bijvoorbeeld mensen met psychische of verslavingsproblematiek is vaak tijdelijk van aard (zoals bij omklapwoningen) en vervolgondersteuning is niet goed georganiseerd in de wijk. Anderzijds zijn wijkprofessionals sceptisch, omdat de gemeente te veel van bewoners zelf verwacht, terwijl ze de vaardigheden en 'ruimte in hun hoofd' niet hebben. Zo zijn er veel vrijwilligers actief in de wijk die zelf ook tot de doelgroep van het sociaal wijkteam behoren.

De lange adem ontbrak tot op heden om de wijk en haar bewoners echt verder te helpen. Volgens een aantal wijkprofessionals ligt de oplossing voor deze wijk in een fysieke aanpak tot een gedifferentieerder woningaanbod; Vestia werkt aan plannen voor sloop en vervangende nieuwbouw in Moerwijk-Oost. De gemeente overwoog in 2019 om in Moerwijk de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmg; Rotterdamwet) toe te passen, zodat bepaalde doelgroepen voorrang krijgen op een woning en woningzoekenden met ernstig overlastgevend en crimineel gedrag worden geweigerd, maar besloten is dit instrument vooralsnog niet in te zetten. Daar staat tegenover dat de gemeente en het Rijk in 2019 een Regiodeal ondertekenden voor het stadsdeel Zuidwest, waar zowel Moerwijk als Morgenstond onderdeel van zijn. De ambitie van deze samenwerking is om de sociaaleconomische achterstand van het stadsdeel in 2023 op het Haagse gemiddelde te brengen.

30

4.2 Morgenstond, Den Haag

Morgenstond is een Haagse, naoorlogse wijk in het stadsdeel Escamp, gebouwd in de jaren vijftig. De rechthoekige wijk wordt door verkeerswegen verdeeld in zes buurten. De Leyweg vormt de as van de wijk en vervult met een groot winkelcentrum en verschillende voorzieningen een belangrijke functie voor de wijk en omgeving. Van de naoorlogse Haagse wijken is Morgenstond wat bouw betreft het meest homogeen: Dudok bepaalde in grote lijnen waar welk type bouwblok moest komen. Langs de doorgaande routes kent Morgenstond een gesloten randbebouwing van vier lagen, waarbij de invulling van de buurten meer open is. De wijk kenmerkt zich door veel kleine flatwoningen, brede lanen en veel groen. Van de woningen in Morgenstond bestaat ruim twee-derde uit sociale huur en een kwart uit koopwoningen. De koopwoningen staan voor het grootste gedeelte in de plukjes nieuwbouw verdeeld over de wijk.

⁶¹ Gemeente Den Haag (2014) Plan van Aanpak, Wijkaanpak Nieuwe Stijl

https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3354098/1/RIS282571_bijlage%20Plan%20van%20aanpak%20Wijkaanpak%20nieuwe%20stijl%20%27Opwaartse%20Kracht%21%27

Van de ruim 17.000 inwoners van Morgenstond heeft bijna de helft een niet-westerse migratieachtergrond, maar is ook nog steeds ruim 40 procent van Nederlandse afkomst. Veel van de oorspronkelijk middenklasse-gezinnen die na de oorlog in de wijk zijn gekomen, wonen er nog steeds. Hierdoor is de wijk enerzijds vergrijsd, maar ook verkleurd door de instroom van nieuwe bewoners met een migratieachtergrond, zoals de relatief grote Poolse gemeenschap van arbeidsmigranten. Daarnaast zien corporaties een grote instroom van bewoners 'met een gebruiksaanwijzing', doordat zij een andere doelgroep huisvesten. José de Jong, medewerker sociaal beheer bij Vestia ziet dat ook in Morgenstond: *"Mensen die de wijk in komen, hebben allemaal wel een rugzakje. Er zijn mensen met psychische problemen, verslaving, maar ook statushouders met achterstand, mensen uit herstructurering."* Daarnaast herbergt Morgenstond in vergelijking met andere Haagse wijken veel bewoners met een lage sociaaleconomische status (SES).



31

De vorming van dit kleurrijke palet aan bewoners is sinds de eeuwwisseling verder toegenomen, toen verschillende sloop/nieuwbouwprojecten zijn opgestart. Kleine flatwoningen maakten plaats voor nieuwe eengezinswoningen in een duurdere prijsklasse. De Tuinen van Morgenstond is zo'n nieuwbouwproject waar veel verschillende groepen wonen, zoals studenten, jongeren, oude Morgenstonders, maar ook nieuwe kapitaalkrachtige bewoners. Tijdens de economische crisis en de financiële problemen bij woningcorporaties kwam een deel van de sloop-nieuwbouwprojecten stil te liggen en zijn veel plannen teruggebracht tot kleine initiatieven. Ook liep het onderhoud van veel oude flatwoningen, maar ook de openbare ruimte en het groen in de wijk, destijds een grote achterstand op. Hierdoor zijn er grote interne verschillen ontstaan tussen nieuw- en oudbouw in de wijk, zowel in uiterlijk, als qua bewoners. *"Het is een wijk van verschillende snelheden geworden"*, aldus Jos Muller, bewoner en voorzitter van het wijkplatform. In sommige buurten, vooral in oudbouwgebieden, lijkt een stapeling of concentratie van problemen te ontstaan, zoals bewoners die overlast geven en gezinnen met veel problemen. Ook het onderhoud van de woningen en van de openbare ruimte in deze gebieden blijft achter. Dat kan leiden tot verloedering van de wijk, onverschilligheid bij bewoners, en een gebrek aan betrokkenheid. Daarnaast wordt het winkelgebied de Leyweg gezien als een graadmeter voor de wijk: *"Gaat het goed met de wijk, dan gaat het goed met de Leyweg. En nu zie je dat het slechter gaat met de Leyweg"*, vindt Caroline Sleuwaegen, teammanager bij Staedion. Grote winkelketens als Jumbo en Action doen het goed, maar het is

geen echt winkelgebied meer, en er is veel leegstand. De gemeente is met vastgoedeigenaren en winkeliers in gesprek om deze leegstand aan te pakken.

Vanaf 2013 startte vanuit de gemeente op wijkniveau de 'Aanpak Escamp' als voorloper van de Wijkaanpak Nieuwe Stijl die het college nu voorstaat. Een aanpak die veel minder gebaseerd is op fysieke ingrepen en veel meer uitgaat van een focus op de eigen kracht van bewoners en hun sociale leefomgeving. De gemeente probeert vooral een faciliterende en verbindende rol te spelen. Het Haagse college maakte 14 miljoen euro vrij voor deze Wijkaanpak Nieuwe Stijl.⁶² Toch zijn wijkprofessionals sceptisch over deze focus van de gemeente op de eigen kracht van bewoners. Morgenstond scoort lager dan het Haags gemiddelde op de mate waarin bewoners met elkaar omgaan en een bijdrage leveren aan de buurt. Volgens Yamina Akachar, opbouwwerker van MOOI welzijn komt dit doordat veel bewoners in de oudbouw aan het overleven zijn: *“Ze zitten met hun eigen sores, waardoor ze niet de rust in hun hoofd hebben en het enthousiasme kunnen opbrengen om iets extra's te doen voor wat er buiten hun woning afspeelt. Door te blijven investeren in goede woningen zijn mensen ook eerder bereid om te investeren in hun omgeving.”* Ze is dan ook blij dat er in het uitgewerkte wijkprogramma 2016-2019 ook aandacht is voor het afronden van de stedelijke vernieuwing en investeringen in de woningvoorraad.

Al met al zien wijkprofessionals Morgenstond er 'het beste bij staan' van de wijken in Den Haag Zuidwest. Ondanks het feit dat de wijk nog steeds 'zwak' scoort in de Leefbaarometer, zorgde de differentiatie in woningen en bewoners op verschillende plekken voor positieve impulsen, waarvan de wijkprofessionals hopen dat ze in de toekomst doorzetten. Vestia heeft in ieder geval weer sloop-nieuwbouwplannen, de wijk staat op de nominatie om als een van de eerste wijken in Den Haag van het gas af te gaan. Bovendien is Morgenstond onderdeel van de al eerder genoemde Regiodeal Den Haag Zuidwest.

32

4.3 Oosterparkwijk, Groningen

De Oosterparkwijk is als arbeiderswijk in de jaren twintig van de vorige eeuw gebouwd in een tuindorpstructuur. Aanvankelijk kon de wijk uitsluitend worden bereikt met een pontje. Nog steeds ligt de wijk redelijk geïsoleerd: er is weinig doorgaand verkeer, dus wie er niet naartoe hoeft, komt er ook niet. Bij het ontwerp van de wijk is getracht om een grote hoeveelheid woningen zodanig te bouwen dat er toch sprake bleef van kleinschaligheid. Dit is goed zichtbaar in het Blauwe Dorp, een tuindorp met veel groen. Honderd jaar later is de Oosterparkwijk toch onderdeel van de stad geworden. Niet alleen omdat er nieuwe wijken omheen zijn gebouwd. Ook is de volkswijk in trek geraakt bij middengroepen, dankzij de monumentale uitstraling en de nabijheid van de historische binnenstad. Hoewel de Oosterparkwijk fors verbeterd is, typeert actieve bewoner Jaap de Graaf zijn wijk als *“een gespleten groene wijk”*.

Tot het uitbreken van de 'Oosterparkrellen' in 1997 is de Oosterparkwijk een enigszins vergeten wijk. In de jaren tachtig is er wel gerenoveerd, maar zonder oog voor het monumentale karakter. *“Het was het afvoerputje van de stad geworden”*, vertelt gemeentelijk stedenbouwkundige Harmen Postma: *“Vluchtelingen, junks, iedereen die een huis nodig had kwam er terecht. Naar onvrede en weerstand werd niet geluisterd.”* In de jaren negentig is veel welzijnswerk wegbezuinigd. Instellingen hadden daardoor nauwelijks vat op een groep jongeren die zich te buiten ging aan vandalisme, brandstichting en geweldpleging. Tijdens de rellen in december 1997 is het huis van een lid van de Provinciale Staten belaagd. In de nasleep zijn 21 jongeren opgepakt en vervolgd en de toenmalige politiechef en burgemeester Ouwerkerk moesten het veld ruimen. De rellen vormen een kantelpunt in de geschiedenis van de wijk. Plotseling is er een breed gedragen gevoel van urgentie. Volgens Jaap de Graaf zijn

⁶² Gemeente Den Haag (2014) Plan van Aanpak, Wijkaanpak Nieuwe Stijl

https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3354098/1/RIS282571_bijlage%20Plan%20van%20aanpak%20Wijkaanpak%20nieuwe%20stijl%20%27Opvaartse%20Kracht%21%27

vanaf eind jaren negentig drie zaken voortvarend opgepakt: *“Investeren in de openbare ruimte, jongeren- en jeugdwerk en het aanpakken van verloederde gebouwen.”*

Met de fysieke vernieuwing is veel aandacht besteed aan de architectonische kwaliteit van de wijk. Zo zijn de originele kleuren uit de Amsterdamse School-periode teruggebracht in het straatbeeld. Om eenzijdigheid in het woningaanbod te doorbreken, zijn koopwoningen gerealiseerd. Ook is geïnvesteerd in het voorzieningenniveau, onder meer door een supermarkt aan te trekken. Het vergde grote inspanning om kopers te interesseren voor de volkswijk, vertelt Bert Horst, destijds werkzaam als wijkontwikkelaar bij woningcorporatie Nijestee: *“Het was een grote ‘warzone’, dus we hebben poëzieavonden, stampotavonden en discussieavonden georganiseerd; alles om mensen naar de wijk te lokken.”* Met succes. Ook op de plaats waar tot 2006 het stadion van FC Groningen stond, zijn hoofdzakelijk nieuwbouw koopwoningen gerealiseerd. Inmiddels telt de wijk 6.700 woningen en bijna 12.000 inwoners. Het percentage sociale huurwoningen daalde sinds begin deze eeuw van 95 naar ongeveer 60 procent.



33

De fysieke vernieuwing trok een nieuwe groep bewoners aan met een sterkere sociaaleconomische positie dan de oorspronkelijke bewoners. De Leefbaarometer laat de afgelopen vijftien jaar een vooruitgang zien op het gebied van veiligheid. Dit wordt beaamd door bewoners die aangeven zich veiliger te voelen in de wijk. Maar er worden ook kanttekeningen geplaatst. Vrijwel alle gesprekspartners wijzen op de sociale kloof die de wijk doorsnijdt: er is nauwelijks contact tussen de gevestigde orde en de nieuwe instroom van hoger opgeleiden, studenten en migranten. Frank Brander van het gemeentelijk gebiedsteam: *“De oude bewoners zijn met hart en ziel Oosterparker, maar mensen die er niet vandaan komen worden dat nooit.”* Tegelijkertijd waarschuwen respondenten voor een geromantiseerd beeld van menging. Opbouwwerker Nathalie van de Garde van WIJ Groningen: *“Die groepen hebben natuurlijk een totaal ander leefpatroon. Dat is op zichzelf niet erg. Alleen zou het fijn zijn als ze elkaar regelmatig zien en ontmoeten op bumping places, en dat dat dan op een leuke manier gebeurt.”* Zowel beleidsmakers als wijkprofessionals wijzen erop dat menging weliswaar goed is voor de wijkstatistieken, maar dat individuele bewoners er niet van profiteren. Een grote groep Oosterparkers kampt nog

steeds met problemen. Volgens het gemeentelijke Wijkkompas herbergt de wijk relatief veel werklozen, cliënten van de schuldhulpverlening en kansarme kinderen.

Er zijn verschillende projecten en activiteiten in de wijk om de traditionele Oosterparkers en de nieuwe instroom met elkaar te verbinden. Het grootste project is de samenvoeging van de twee basisscholen in de wijk, op initiatief van de gemeente. Midden in de wijk wordt een nieuwe school gebouwd met de hoop dat de twee groepen meer bindingen aangaan. Daarnaast zetten het WIJ-team en het Gebiedsteam zich in om de spanning tussen groepen bewoners te verminderen, door plekken te creëren en initiatieven te stimuleren waar bewoners elkaar ontmoeten. Onder meer via Toentje, een moestuin waar voedsel wordt verbouwd voor de voedselbank. En in het kader van het honderdjarig bestaan van de wijk hebben bewoners en organisaties in de wijk meerdere activiteiten georganiseerd, zoals 'Expeditie Oosterparkwijk'. Maar het blijft moeilijk om bepaalde groepen in de wijk te activeren, mede vanwege het diepgewortelde wantrouwen jegens instanties. Bewoonster Thea Bakhuys vertelt over een project waarin bewoners werden gevraagd mee te denken over de herinrichting van hun straat: *"Het wantrouwen en de teleurstellingen door de jaren heen maken dat mensen niet het idee hebben dat het nut heeft."*

4.4 Vinkhuizen, Groningen

Vinkhuizen is een grote naoorlogse uitbreidingswijk met circa 5.000 woningen. Omdat de wijk buiten de westelijke ringweg is gebouwd en grenst aan een recreatiegebied wordt Vinkhuizen beleefd als een buitenwijk. De wijk verrees tussen 1967 en 1971 op basis van het Structuurplan uit 1961. Van alle naoorlogse wijken in de stad is Vinkhuizen het meest 'rationeel' van opzet. Snelheid en kwantiteit stonden voorop; daardoor blinkt de oorspronkelijke bebouwing niet uit in architectonische diversiteit. De wijk wordt in vier gedeeltes verdeeld door twee centrale hoofdwegen met in het midden een winkelcentrum. De wijk is ruim opgezet met brede dubbelbaans ontsluitingswegen, veel openbaar groen en een combinatie van portieketageflats, hoogbouwflats en grondgebonden rijwoningen. Als nieuwbouwwijk was Vinkhuizen met relatief ruime, moderne en goedkope huurwoningen destijds in trek bij gezinnen uit de oudere woonwijken.

34

Vanaf 1998 is Vinkhuizen ingrijpend vernieuwd. De wijk raakte achterop bij andere Groningse wijken, vooral doordat de woningvoorraad verouderde en zelfredzame bewoners naar andere wijken vertrokken. In het *Wijkvernieuwingsplan Vinkhuizen 2003* wordt vastgesteld dat de kwantitatieve woningnood steeds meer verandert in een kwalitatieve woningvraag. Er is meer dan 100 miljoen euro geïnvesteerd: grote delen van de wijk zijn (grondig) gerenoveerd of gesloopt om plaats te maken voor nieuwbouw. Om de bevolkingsopbouw te differentiëren, zijn nieuwe woningtypen toegevoegd. Het aandeel koopwoningen steeg van 2 naar circa 25 procent. Ook kreeg Vinkhuizen een vernieuwd winkelcentrum. Gebiedsmanager Peter Wijnsma gebruikt het beeld van een zebra: *"Het oude Vinkhuizen is toen doorspekt met laagjes nieuwbouw. Maar er zijn nog veel zwarte streken over die nog niet zijn aangepakt."*

De wijkvernieuwing had een positieve uitwerking. De waardering van de woonomgeving en de wijkvoorzieningen (winkels, scholen, ouderenvoorzieningen) verbeterde fors. En nog steeds zijn de circa 11.000 wijkbewoners overwegend tevreden over het wonen in Vinkhuizen. Maar onder beleidsmakers en wijkprofessionals is de laatste jaren sprake van verhoogde alertheid, want op veel indicatoren in het gemeentelijke Wijkkompas is de wijk onder het stedelijk gemiddelde beland.⁶³ In vergelijking met de rest van de stad Groningen herbergt Vinkhuizen relatief veel ouderen, laagopgeleiden en werklozen en wordt er bovengemiddeld gebruik gemaakt van Wmo-voorzieningen. Naast de vergrijzing komt dit doordat de wijk plaats biedt aan veel 'stadsvernieuwingnomaden': bewoners die vanwege de wijkvernieuwing hun eigen wijk moesten verlaten. In het noordelijke deel, met name in en rond de hoogbouwflats, wonen veel studenten. Zij veroorzaken overlast voor omwonenden.

⁶³ <https://basisonitor-groningen.nl/kompasvangroningen/>



35

In het Wijkkompas scoort ook de sociale leefomgeving minder gunstig dan het stadsgemiddelde, met name vanwege jongerenoverlast en onveiligheidsgevoelens. Volgens de wijkwebsite staat Vinkhuizen bekend als ‘een wijk met laaggeschoolde inwoners, de laagste inkomens, hoge criminaliteit, veel werkloosheid en een ongezonde leefstijl.’⁶⁴ In de Leefbaarometer is zowel in delen van Vinkhuizen-Noord als -Zuid een achteruitgang te zien. Volgens beleidsmakers wordt Vinkhuizen in toenemende mate een doorstroomwijk: starters en gezinnen verlaten de wijk. Desondanks zijn Vinkhuizenaren trots op hun wijk. Sociale professionals benadrukken enerzijds de vele sociale initiatieven in de wijk en de betrokkenheid van bewoners bij hun eigen straat of buurtje. Gebiedsmanager Peter Wijnsma omschrijft het sociale weefsel als “het wonder van Vinkhuizen”. Maar tegelijk wijzen wijkprofessionals op de uitzichtloze sociale problemen en de schrijnende leefomstandigheden waarmee veel bewoners kampen.

Op initiatief van het WIJ-team startte de gemeente in 2015 met het sociale programma *Vinkhuizen laat niet los*, opgebouwd rond drie pijlers: eenzaamheid, schulden en opvoeding. In 2020 krijgt Vinkhuizen opnieuw status als wijkvernieuwingsgebied. Hierbij komt wederom aandacht voor fysieke vernieuwing, in combinatie met verduurzaming en voortzetting van het sociale programma. Want ondanks de positieve uitwerking van de uitgebreide vernieuwingsoperatie van ruim tien jaar geleden groeit de bezorgdheid over een dreigende ‘vrije val’ – met name omdat het lastig blijkt starters aan de wijk te binden -, terwijl veel zittende bewoners gevangen zijn in een kwetsbare leefsituatie. Nu de vergrijzing in de wijk op haar hoogtepunt is, staat ze aan de vooravond van een verjongingsproces. Daarom is volgens de gemeente een nieuw gebiedsgericht programma nodig om Vinkhuizen voor afglijden te behoeden.

4.5 Jol, Lelystad

De buurt Jol – in de volksmond ‘de Jol’ – is onderdeel van de Kustwijk. De Jol telt 988 woningen en 2.300 inwoners. De Kustwijk als geheel herbergt ruim 12.000 inwoners. De Jol kent een typische woonerfstructuur met een cirkelvormige toegangsweg die compacte, halfopen hofjes ontsluit. De buurt is opgebouwd uit goedkopere laagbouw rijwoningen waarvan een aanzienlijk deel corporatiebezit. In het hart van de Jol ligt een winkelcentrum

⁶⁴ <https://www.vinkhuizen.nl/zorg/veldspaat/523-home/nieuws/5977-vinkhuizen-sociaal-rijke-wijk>

met een buurtverstijgende functie. De bouw van de Jol startte eind jaren zeventig, tijdens de economische recessie die volgde op de tweede oliecrisis. Zowel ruimtelijk, als bouwtechnisch blijft de kwaliteit van veel wijken uit deze periode achter bij de 'vroegere' woonwijken. Zo ook in de Jol. De Kustwijk omvat enkele buurten met ruime koopwoningen aan het water, die de wijkstatistieken positief beïnvloeden. Ook de Jol kent een gouden randje: het Stadseiland is een kleine, door waterpartijen omsloten deelbuurt met duurdere koopwoningen die rond de eeuwwisseling gebouwd zijn. Vanwege haar geïsoleerde ligging – het gebied is alleen met een fietsbrug verbonden met de rest van de buurt – wordt het Stadseiland door bewoners noch professionals beschouwd als onderdeel van de Jol.

Weliswaar scoort Jol in 2018 voldoende in de Leefbaarometer, maar de buurt blijft achter bij de rest van de Kustwijk. Ingezoomd op gridniveau valt op dat sinds 2012 een steeds groter gedeelte van de buurt een zwakke leefbaarheidsscore vertoont. Omdat gemeentelijke statistieken vrijwel uitsluitend op wijkniveau (Kustwijk) worden verzameld, verschaffen ze weinig inzicht in de situatie in de Jol. Vergeleken met de rest van Lelystad scoort de Kustwijk in de middenmoot.⁶⁵ In de Wijkmonitor uit 2015 zijn sommige gegevens wel opgesplitst op buurtniveau; waarbij opvalt dat de Jol (inclusief de deelbuurt Stadseiland) vrijwel zonder uitzondering minder gunstig scoort dan de rest van de Kustwijk. Zo had 23 procent van de huishoudens in de Jol in 2015 een inkomen lager dan 120 procent van het sociaal minimum, terwijl het gemiddelde in de Kustwijk 7 procent bedroeg (stedelijk gemiddelde 13%). Kortom: doordat statistische afbakening niet overeenstemt met de geografische opbouw van de Jol valt uit wijkstatistieken nauwelijks op te maken wat er werkelijk speelt in de Jol. Ook het rapport *De Lelystadse woonwijken: Opgaven voor de komende jaren* (2018) gaat niet concreet in op de opgaven die zich op buurtniveau aftekenen.



36

Er vond in het verleden geen gerichte gebiedsaanpak plaats in de Jol, zoals wel het geval was in de Zuiderzeen en de Atolwijk. Naar aanleiding van signalen en klachten over de leefbaarheid is in 2016 een SWOT-analyse opgesteld, waarna de gemeente Lelystad, woonstichting Centrada het initiatief namen voor een preventieve wijkaanpak. De betrokken partijen spraken onder meer af dat er een integrale aanpak zou komen in de buurten Jol en Galjoen. Hierbij worden de geplande kwaliteitsverbeteringen in de woningen en de aanpak van tuinen en erfafscheidingen in samenhang aangepakt. In 2018 opende aan de rand van de wijk een vernieuwd

⁶⁵ www.lelystadinzicht.nl

buurtcentrum. Centrada voerde in 2018 en 2019 groot onderhoud uit aan 382 huurwoningen en parallel hieraan knapte de gemeente de openbare ruimte op, zowel de verharding als het groen. Interne renovaties (keuken, badkamer) werden bij mutatie uitgevoerd.

Vanaf 2017 is dus een fysieke verbetering ingezet. Volgens wijkprofessionals is de problematiek achter de voordeur de afgelopen jaren echter verergerd. Net als in de Zuiderzeewijk zijn in de Jol in de jaren negentig veel sociale huurwoningen aan zittende huurders verkocht. Daardoor is er veel versnipperd bezit. Veel huiseigenaren zijn niet of onvoldoende zelfredzaam: ze hebben een laag inkomen, schulden en een (te) hoge hypotheek. Het is voor hen een grote opgave om naar de (nabije) toekomst te kijken – ze zijn bezig met overleven. Door de renovatie van het bezit van Centrada wordt dit contrast extra geaccentueerd. Tegenover de eigenaar-bewoners met een overwegend hoge woonduur staat een hoge doorstroom in het corporatiebezit. Mensen met ambitie verlaten de wijk. Het aantal nationaliteiten is het afgelopen decennium toegenomen en er is een groeiend aantal bewoners met psychische problemen.

Naast de toenemende onveiligheidsgevoelens, veroorzaakt door inbraakgolven en enkele overvallen, maken wijkprofessionals zich zorgen over de gebrekkige sociale samenhang. Er is weinig onderling contact tussen bewoners; terugtrekgedrag lijkt de norm. Er is zwervuil en er staan autowrakken en afval naast de vuilcontainers. Bewoners spreken elkaar er niet op aan en de meldingsbereidheid is laag. Wijkprofessionals signaleren een passieve, apathische houding onder bewoners. Er zijn incidenten geweest met Roma-families die claimgedrag zouden vertonen door andere kinderen uit de speeltuinen te weren. De opkomst op bewonersavonden is laag, participatieprojecten zoals het Flevohofje (een initiatief voor zelfbeheer) mislukken veelal. Gemeentelijk bewonersconsulent Masja Schuurman: *“Het lijkt soms trekken aan een dood paard. [...] Dit is de enige wijk waar ik heb meegemaakt dat een week na een participatieproject de picknickbank verdwenen was. Die stond gewoon bij iemand in de tuin.”*

37

Hakima Toufik, gebiedsregisseur bij Centrada, legt uit dat veel bewoners bezig zijn met ‘overleven’: *“Het zijn mensen die hun hoofd boven water moeten houden en geen oog hebben voor de rest van de wereld. Die kun je niet loslaten, we moeten blijven ondersteunen en investeren.”* In het kader van de wijkaanpak zijn huisbezoeken uitgevoerd bij alle bewoners, ook de woningeigenaren. Vooral armoedeproblematiek springt in het oog. Verder zien professionals grote verschillen binnen de wijk. Sociale problematiek en onveiligheid lijkt zich te concentreren in bepaalde hofjes, vooral in de omgeving van het winkelcentrum. Daarnaast zijn er hofjes waar bewoners naar tevredenheid wonen en onderling redelijk contact hebben, maar die wel vragen om meer toezicht en handhaving in de rest van de wijk.

Over de toekomst van de Jol zijn geïnterviewden voorzichtig positief. De fysieke vernieuwing zorgt voor een betere uitstraling van de openbare ruimte. De politie signaleert een lichte afname van het aantal meldingen van burenruzies en huiselijk geweld. Samen met de welzijnsorganisatie startte de Wijkraad Kustwijk in de Jol een financieel inlooppreekuur voor bewoners. Dit wordt steeds beter bezocht. Al jarenlang organiseren wijkbewoners het succesvolle popfestival Jolpop. Volgens de wijkprofessionals zijn er twee dingen nodig om het leefklimaat in de Jol structureel te verbeteren. Ten eerste een visie van de gemeente op de toekomst van de wijk die helpt om samenwerking met organisaties in en rond de wijk te organiseren. En ten tweede voldoende professionele inzet: naast blijvend inzetten op handhaving is er een wijkmanager of sociaal wijkbeheerder nodig die zich specifiek toelegt op deze buurt, want voor professionals die er nu werken is de Jol onderdeel van een groter werkgebied, en sommigen werken er maar tijdelijk. Gemeentelijk bewonersconsulent Masja Schuurman: *“Als we hier met opknappen klaar zijn en het daarna weer loslaten, dan is dit in no time een achterbuurt.”*

4.6 Zuiderzeewijk, Lelystad

De Zuiderzeewijk is een van de oudste wijken van Lelystad, de polderstad die ontstond op de tekentafel. De wijk, die stamt uit de late jaren zestig, kan worden gezien als een 'vroegge' bloemkoolwijk. De verkeersstromen zijn radicaal gescheiden, met wandel- en fietsroutes in het groen en ongelijkvloerse kruisingen met het doorgaande autoverkeer. In de Zuiderzeewijk staan ruim 1.130 woningen, voor het overgrote deel grondgebonden rijwoningen in een overzichtelijke, ruim opgezette hovenstructuur. Aanvankelijk bestond de wijk uitsluitend uit sociale huurwoningen, maar eind jaren tachtig startten de noodlijdende rechtsvoorgangers van woningcorporatie Centrada met het uitpanden van woningen, in het kader van een saneringsopdracht van het toenmalige ministerie van VROM. In totaal moesten in Lelystad 5.000 sociale huurwoningen worden verkocht.

In de Zuiderzeewijk zijn destijds veel sociale huurwoningen met een onderhoudsachterstand verkocht, merendeels aan zittende huurders. Met veel 'gespikkelde woonblokken', met een mix van koop- en huurwoningen, tot gevolg. Veel particulieren investeerden nauwelijks in het onderhoud van hun woning. Ook sociaal ging de wijk langzaam achteruit. De Lelystadse woningvoorraad groeide gestaag en de Zuiderzeewijk werd een van de minder gewilde wijken van Lelystad. Wie met spoed een sociale huurwoning zocht, belandde in de Zuiderzeewijk. Daardoor verloor de wijk geleidelijk de aansluiting bij het Lelystadse gemiddelde. In het *Wijkontwikkelingsplan 2005-2009* worden vier aandachtspunten benoemd: kansen voor jongeren (en via de jeugd ook de ouders bereiken), binding en ontmoeting, werkgelegenheid en wonen en zorg. Daarnaast werd geconstateerd dat een fysieke verbeteringsslag noodzakelijk was. Centrada investeerde in de renovatie van alle 596 sociale huurwoningen: enerzijds wilde men het aanzicht en het wooncomfort verbeteren (nieuwe gevel, keukens en badkamer), anderzijds wilde men verduurzaming realiseren (dak- en gevelisolatie, hr-ketel). Uit deze periode stammen ook de plannen voor een nieuwe multifunctionele accommodatie; in 2015 worden het Kindcentrum en het Wijkcentrum Zuiderzee geopend.

38



In 2012 bezuinigt Lelystad op het wijkgericht werken: wijkposten worden gesloten en wijkmanagers afgeschaft. Met de beëindiging van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing gaat Lelystad in 2013 op zoek naar nieuwe vormen van wijkpak, waarbij de gemeente in plaats van een sturende, een stimulerende en faciliterende rol vervult. Met het programma *Stedelijke vernieuwing op uitnodiging* legt de gemeente het initiatief om de kwaliteit van wonen en leven in de oude wijken te verbeteren bij bewoners en andere partijen in de wijk. Via rondetafelgesprekken stimuleert de gemeente, samen met Centrada, scholen en de GGD, ideevorming om de leefbaarheid te verbeteren. Voor een goed idee is budget beschikbaar. Vanwege de kwetsbare positie van zowel de Zuiderzeewijk, als de aangrenzende Atolwijk stelt de gemeente, als onderdeel van stedelijke vernieuwing op uitnodiging, in deze wijken extra menskracht beschikbaar. In de Zuiderzeewijk ontstaat een bewonersinitiatief voor 'het winkeltje van Mila', een tweedehandswinkel waar kleding en spullen worden opgeknapt en verkocht. Van de opbrengst wordt het buitenschilderwerk gedaan bij woningeigenaren dit niet zelf kunnen betalen.

Na de crisis pakt Centrada de fysieke vernieuwing weer op. De gemeente investeerde in het opknappen van de openbare ruimte. In het hart van de wijk zijn enkele flats gesloopt. Deze worden vervangen door sociale huur appartementen in het duurdere segment. Dat is op zichzelf positief, maar volgens gemeentelijk bewonersconsulent Hasan Arslan zorgen deze investeringen er ook voor dat contrasten tussen huur en koop worden uitvergroot: *"Als je in een hofje komt, zie je een groot verschil in uiterlijk, want bij particulieren met weinig geld is veel achterstallig onderhoud. Dat zet de leefbaarheid onder druk."* Wijkprofessionals wijzen verder op de hardnekkige sociale problematiek die deze wijk al jarenlang kenmerkt: er wonen veel bewoners met schulden, mensen zonder werk, zorgmijders en er is overlast van verwarde personen.

Toch zijn de geïnterviewde wijkprofessionals overwegend positief gestemd over de toekomst van de wijk. Hoewel veel bewoners een teruggetrokken bestaan leiden, signaleren ze de afgelopen jaren meer trots en betrokkenheid in de buurt. Volgens gemeentelijk projectmanager Janneke van Eerde is dat mede te danken aan de gemeentelijke beleidsaandacht: *"Wij hebben de voorzieningen en de openbare ruimte aangepakt en bewoners aangemoedigd om initiatief te nemen. Je ziet nu dat er bewoners zijn die iets willen, en die krijgen mensen mee om dingen op te zetten."* Ben van Berkum, gebiedsregisseur bij Centrada, ziet dat bewoners beter met hun woonomgeving omgaan dan enkele jaren geleden: *"Wij schouwen de fysieke omgeving in de hele wijk: de voortuin, de erfafscheidingen, de ramen, noem maar op. De laatste tijd zien we echt minder rode gebieden."* Ook is volgens wijkprofessionals de sociale samenhang verbeterd. Het winkeltje van Mila groeide uit tot een ontmoetingsplek waar bewoners laagdrempelig werkervaring kunnen opdoen. Er is een bewonersinitiatief om twee keer per jaar zwerfvuil te ruimen en elke zondag organiseert een bewoner voetbalclinics voor zestig kinderen uit de buurt. De verbetering lijkt ook zichtbaar in de Leefbaarometer: hoewel de Zuiderzeewijk nog steeds zwak scoort, is in delen van de wijk tussen 2012 en 2018 een positieve ontwikkeling zichtbaar (met name op de dimensies veiligheid, voorzieningen en woningen).

39

4.7 Meijhorst, Nijmegen

Meijhorst is één van de zeven woonwijken van het Nijmeegse stadsdeel Dukenburg dat in de jaren zestig en zeventig verrees. Meijhorst was tussen 1968 en 1973 als vierde wijk aan de beurt en is centraal gelegen binnen Dukenburg. De gemeente karakteriseert de stedenbouwkundige opzet als *"ruim en groen, maar ook rechtlijnig en eenvormig"*.⁶⁶ In de wijk staan ruim 1.600 woningen, waarvan bijna 60 procent uit hoogbouw bestaat en waarvan bijna 80 procent wordt verhuurd, voornamelijk door woningcorporaties Talis en Portaal. Dit zijn relatief hoge percentages voor Nijmeegse en Dukenburgse begrippen. Veel hoogbouw staat langs de zuid- en westranden van de wijk en een drietal flats aan de noordkant van de wijk. Groen is vooral te vinden langs de randen en centraal in de wijk (wijkpark Meijhorst). In het centrum van Meijhorst staan veel voorzieningen, waaronder een winkelcentrum. De wijk herbergt bijna 3.500 inwoners, waaronder veel kwetsbare groepen. Zo wonen er relatief

⁶⁶ <https://swm.nijmegen.nl/p37629/wijkbeschrijving>

hoge percentages ouderen (20%), bewoners met een niet-westerse migratieachtergrond (36%) en alleenwonenden (44%⁶⁷ tot 47%⁶⁸).

Meijhorst kwam in 2007 landelijk in het nieuws vanwege de onrusten in de wijk. Een in brand gestoken jongeren centrum was de aanleiding voor een periode van autobranden en intimidatie van buurtbewoners. In de zomer van 2008 sloeg de vlam in de plan: de politie trad hard op, een deel van de wijk werd enkele malen schoongeveegd, en de burgemeester stelde een gebiedsverbod voor het winkelcentrum op voor zo'n vijftig jongeren. Deze incidenten drukten een grote stempel op het negatieve imago van de wijk bij buitenstaanders.⁶⁹ Een 'aandachtswijk' is de Meijhorst altijd geweest. Op stadsdeelniveau is in 2002 en 2005 een plan voor heel Dukenburg opgesteld (*Hart voor Dukenburg*), maar vanwege massief verzet van bewoners en de crisis kwam dit stil te liggen. Beleidsaandacht ging met name uit naar het maisonnettecomplex, dat sinds halverwege de jaren negentig in toenemende mate problemen kent. Dit zijn verouderde, gehorige, maar ook ruime en betaalbare eengezinswoningen met relatief veel kwetsbare bewoners.



40

In 2002 en 2004 werden convenanten gesloten tussen wijkbewoners, gemeente, welzijn, en woningcorporatie Talis om de leefbaarheid aan te pakken. Dit werd in 2007 herhaald, omdat vooral fysiek zaken waren verbeterd (renovatie), maar in sociaal opzicht nog niet veel. Desondanks dreigt dit gebied volgens het meest recente wijkaanpakprogramma *Meijhorst Actief* uit 2016 na enkele jaren van extra aandacht opnieuw af te glijden. Wijkprofessionals wijzen op de neerwaartse spiraal van een hoge mutatiegraad en de instroom van nieuwe bewoners met weinig binding met de buurt; factoren die elkaar blijvend versterken. Jongeren met kansen verlaten de wijk om een volgende stap in hun wooncarrière te kunnen maken, bijvoorbeeld in wijken als Willemskwartier, waar wel op grote schaal wijkvernieuwing heeft plaatsgevonden. “*Als je hier werkt voor de jonge mensen, dan werk je voor de export*”, aldus Joska van der Meer, pastoor bij de plaatselijke kerk De Ontmoetingskerk.

Volgens het wijkprofiel 2018 van de gemeente Nijmegen maakt de wijk een negatieve ontwikkeling door: de wijk scoort op alle vlakken (sterk) beneden het gemiddelde ten opzichte van andere Nijmeegse wijken. Vooral door een verhoogde zichtbaarheid van criminaliteit, vandalisme, agressie en drugsoverlast. De groene en gesloten

⁶⁷ Bureauonderzoek naar het woon- en leefklimaat in Meijhorst, 2018.

⁶⁸ CBS, 2018.

⁶⁹ <https://www.gelderlander.nl/nijmegen/meijhorst-groene-wijk-laat-slecht-imago-achter-zich-a5bb70e2/>

structuur van de wijk zou gevoelens van onveiligheid en het dumpen van afval in de hand werken. Overlast en desinteresse in de openbare ruimte worden vooral waargenomen rondom de maisonnettes en rondom het winkelcentrum: een verzamelplaats voor probleemjongeren.⁷⁰ De landelijke Leefbaarometer laat een ander beeld zien: een 'mogelijk positieve' verbetering van de leefbaarheid tussen 2012 en 2016, met name op het gebied van veiligheid. Maar de Leefbaarometer laat ook grote interne verschillen zien tussen het noordelijke en zuidelijke deel (de maisonnettes).

Voor de hele wijk werd tussen 2011 en 2016 elk jaar een wijkaanpakprogramma opgesteld. In het meest recente programma (2016) ligt de nadruk op het versterken van de gemeenschap en samenwerking met bewoners. Daarnaast renoveerde woningcorporatie Talis in 2014 en 2015 veel hoogbouw (m.u.v. de maisonnettes) en wordt dit jaar gestart met de bouw van een nieuw winkelcentrum. En met de renovatie van de Portaal-woningen heeft Meijhorst de eerste gasloze buurt van Nijmegen. Ook wordt momenteel weer gewerkt aan een nieuw plan (*Toekomst voor Dukenburg*) om wijken in samenhang aan te pakken en een waterbedeefte te voorkomen. Ook de maisonnettes zijn momenteel (weer) onderwerp van discussie (sloop/nieuwbouw of renovatie). Het zijn relatief betaalbare en ruime woningen en ze hebben een belangrijke functie op de Nijmeegse woningmarkt, maar op lange termijn verwachten beleidsmakers dat dit woningtype niet meer gewild zal zijn. Voor bewoners is het echter belangrijk dat na tien jaar eindelijk een beslissing wordt genomen: *"Het gevoel van, dit is niet de plek waar geïnvesteerd wordt, dat is er wel"*, merkt pastor Joska van der Meer. Zowel professionals als bewoners wijzen op het belang van blijvende aandacht voor de wijk. Of zoals bewoner Bo Nannekhan het verwoordt: *"Je moet scherp blijven, want het blijft wel de Meijhorst."*

4.8 Willemskwartier, Nijmegen

41

De Nijmeegse buurt Willemskwartier vormt samen met de Landbouwbuurt en de Muntenbuurt de wijk Nije Veld, gelegen in het stadsdeel Nijmegen-Midden. Van deze buurten geldt Willemskwartier als de grootste en bekendste.⁷¹ Willemskwartier werd gebouwd tussen 1916 en 1925 en vierde in 2017 haar honderdjarig bestaan. De buurt begon als een echte arbeidersbuurt, gelegen in het open landbouwgebied Nije Veld, tussen twee spoorlijnen in, en ten westen van de binnenstad. Nijmegens' huisarchitect J.C. Hermans was verantwoordelijk voor het ontwerp van Willemskwartier op basis waarvan de nieuwe arbeiderswoningen in rijtjes, met voor- en achtertuinen, werden gebouwd. Dit ontwerp was oorspronkelijk geïnspireerd op de tuinstad, maar kwam niet uit de verf vanwege de dichtere structuur en weinig openbaar groen. De twee belangrijkste wegen die de buurt in vier kwadranten verdelen, zijn de Willemsweg (noord-zuid) en de Da Costastraat/Thijmstraat (oost-west). Langs deze twee wegen zijn ook veel voorzieningen, zoals winkels en horeca te vinden. Met name de Willemsweg werkt van oudsher als een harde fysieke scheidslijn.

In de beginperiode bestond het Willemskwartier bijna uitsluitend uit sociale huurwoningen. Inmiddels is de woningvoorraad gemengd, met zowel vooroorlogse huurwoningen (sociale huur van Portaal) als nieuwbouwkoopwoningen uit verschillende perioden. Het aanwezige groen bestaat uit goed onderhouden voortuinen en groenperken. Willemskwartier is een echte volksbuurt, en tegelijkertijd multicultureel. In de wijk kwamen in de loop der jaren zowel gastarbeiders als studenten (vooral aan de Willemsweg) wonen. Wijkprofessionals geven aan dat er in Willemskwartier in de basis onderlinge acceptatie is, maar als het misgaat, escaleert het echt. Dan komen onbegrip en discriminatie naar voren, vertelt wijkraadslid Gerrie Looman: *"Er is weinig kennis over elkaars taal, leefgewoonten, mensen begrijpen elkaar niet altijd."*

Willemskwartier kent drie rondes van vernieuwing. In de jaren zeventig en tachtig vond de eerste ronde stadsvernieuwing plaats met vooral sloop-nieuwbouw. Het aantal woningen daalde om meer ruimte te maken voor groen. Veel oorspronkelijke bewoners keerden niet terug. Dit zorgde voor een verslechtering van de sociale

⁷⁰ <https://swm.nijmegen.nl/p37649/conclusies>

⁷¹ <https://swm.nijmegen.nl/p37637/wijkbeschrijving>

cohesie en Willemskwartier kreeg in deze periode een slechtere naam. Een ander probleem bleek de relatief grote voorraad sociale huurwoningen waarin een eenzijdige bevolking was gehuisvest. Autochtone, vaak laagopgeleide bewoners, migranten en studenten leefden langs elkaar heen. Problemen achter-de-voordeur, criminaliteit, vervuiling, achterstallig onderhoud en jeugdoverlast kenmerkte de buurt. In de jaren negentig leek het beter te gaan, bijvoorbeeld de omgang tussen bewoners met en zonder migratieachtergrond. De jeugdoverlast bleef wel een probleem. In deze periode was er weer een ronde sloop-nieuwbouw. Door de gemeente werd een spreidingsbeleid gehanteerd, mede naar aanleiding van de instroom van migranten uit voormalig Joegoslavië. Midden jaren negentig kwamen er zodoende ook daadwerkelijk meer hoogopgeleide starters naar Willemskwartier. Het spreidingsbeleid werd echter eind jaren negentig alweer losgelaten, waardoor positieve ontwikkelingen stagneerden.

Tussen 1995 en 2005 waren er geen fysieke ingrepen, maar in 2004 startte een nieuwe ronde vernieuwing met 2015 als beoogd einde. Belangrijke basis hiervoor vormde het samenwerkingscontract tussen de gemeente en woningcorporatie Portaal voor de volledige herstructurering van de wijk: een 50/50-deal in de grondexploitatie voor sloop/nieuwbouw én openbare ruimte met een Rijkssubsidie van 2,3 miljoen euro uit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). De gemeente, Portaal en de wijkraad – als klankbord en intermediair richting bewoners - werkten hierin van begin af aan intensief samen: *“Bewoners wisten (door de wijkraad) precies wat er aan de hand was op elk moment, en lieten zich niet met een kluitje in het riet sturen”*, vertelt wijkraadslid Dirk-Jan Burgersdijk. Destijds is ook een wijkvisie gemaakt in samenwerking met bewoners, met als kern fysieke herstructurering en sociale ontmoeting. Het doel was ook om de trots van bewoners, die vaak met plezier woonden in Willemskwartier en last hadden van het probleemwijkimago, te versterken.



42

Vanaf 2005 ging de wijk op de schop onder het motto *‘Eén wijk, vele gezichten’*. De herstructurering hield met name sloop in, vooral in het oostelijk deel van de wijk. Gekozen werd voor vervanging door overwegend koopwoningen. Het idee was om nieuwe, kapitaalkrachtige mensen aan te trekken, en dat lukte ook. In 2013 waren er bijna geen oorspronkelijke woningen meer over. Oorspronkelijk bewoners maakten lang niet allemaal gebruik van de terugkeergarantie van Portaal. Initieel lag de focus vooral op het fysieke, maar later *“kwam het*

besef dat fysiek ook maar een middel is, en dat het uiteindelijk gaat om het samenleven. Door de stenen anders te stapelen, creëer je geen perfecte samenleving”, aldus wijkmanager Marian Hooijman. Er kwamen activiteiten voor de buurt, een nieuwe school en wijkcentrum en een wijkteam voor problemen achter-de-voordeur. Het stimuleren van ontmoeting tussen oude en nieuwe bewoners met verschillende leefstijlen is nu een belangrijk onderdeel van de wijkaanpak geworden en tevens een grote uitdaging voor de komende jaren. Ook omdat de gemeente en Portaal volgens de wijkraadleden meer in de beheerstand zijn gaan staan: fysiek is de wijk klaar en sociaal is men vooral achter-de-voordeur bezig.

Volgens de wijkmonitor van de gemeente ontwikkelde de hele wijk Nije Veld zich tussen 2016 en 2018 in positieve richting. In de Leefbaarometer scoort Willemskwartier overwegend ruim voldoende en tussen 2012 en 2018 is een positieve ontwikkeling te zien in de scores. Wijkbewoners zelf zien vooruitgang, met name door de nieuwbouw, renovaties, en verbetering van de openbare ruimte, het voorzieningenniveau en de infrastructuur. Zij beschrijven een ‘leuke, gastvrije, rustige en gekleurde wijk waar iedereen kan wonen’. Daarom is er weinig doorstroming in de (betaalbare) woningen, zowel in de huur- als koopsector. Volgens Vincent Cantrijn, voormalig programmamanager herstructurering van Portaal, hebben andere wijken daar last van: *“Willemskwartier zit op slot. De verhuisgeneigdheid is gewoon heel laag. In wijken als Hatert en Dukenburg komen de huisjes leeg. Het is niet voor niets dat Dukenburg nu een enorme prioritering krijgt. Daar zien we gewoon hele aardverschuivingen.”*

4.9 Afrikaanderwijk, Rotterdam

De Afrikaanderwijk is de meest noordelijk gelegen wijk van Rotterdam Zuid, direct onder de Kop van Zuid. De wijk is gebouwd rond 1900, toen de havens op Zuid werden gegraven. Arbeiders uit Noord-Brabant, Zeeland en de Zuid-Hollandse eilanden trokken naar Rotterdam om in de haven te werken. De straatnamen zijn gebaseerd op de leiders van de Afrikaners in de Tweede Boerenoorlog (1899-1902). De Afrikaanderwijk was een van de eerste multiculturele wijken van Nederland. In 1972 in ontstonden er rellen, toen spanningen tussen Turkse gastarbeiders in pensions en buurbewoners tot een uitbarsting kwamen. Nog steeds heeft het grootste deel van de 8.700 bewoners (in ruim 3.600 woningen) een migratieachtergrond. Naast een grote Turkse gemeenschap is er een smeltkroes van nationaliteiten en culturen. Het Afrikaanderplein met de Afrikaandermarkt – één van de grootste en kleurrijkste markten van Nederland – vormt het hart van de wijk. De wijk is relatief kinderrijk, terwijl het aandeel ouderen onder het Rotterdams gemiddelde ligt. Het opleidings- en inkomensniveau ligt onder het stedelijke niveau.

In de Leefbaarometer krijgt de Afrikaanderwijk in 2018 een onvoldoende, vooral vanwege de relatief lage score op de dimensies bewoners en veiligheid. Wel is er sinds het begin van deze eeuw een lichte verbetering van de leefbaarheid. Op gridniveau blijkt dat de leefbaarheid in het zuidelijke deel van de wijk tussen 2012 en 2018 achteruitging, terwijl deze in het noordelijke deel juist verbeterd is. Het gemeentelijke wijkprofiel daarentegen, laat een verbetering zien tussen 2014 en 2018. Zowel de fysieke, de sociale, als de veiligheidsindex geven een stijgende lijn weer. Deze positieve ontwikkeling wordt gevoeld door het overgrote deel van de geïnterviewde beleidsmakers en professionals. Vrijwel zonder uitzondering zijn ze optimistisch gestemd; het gevoel heerst dat er na jarenlange beleidsinspanningen nu eindelijk resultaat geogst wordt. Wijkmanager Taco Pennings: *“De ontwikkeling die je nu ziet, zat er al lang aan te komen. De culturele elite kreeg interesse in wat er gebeurt in de Afrikaanderwijk. En sinds een of twee jaar zijn we op het punt dat het niet meer te keren is.”*

Al decennialang krijgt de Afrikaanderwijk volop beleidsaandacht. Rond de eeuwwisseling ging de wijk door escalaties van drugsoverlast en geweldscriminaliteit zichtbaar achteruit. De belangrijkste grote programma's zijn het Pact op Zuid (van 2006 tot en met 2011), de Vogelaaraanpak in het Rotterdam Oud-Zuid (17 wijken in de gebieden Charlois, IJsselmonde en Feijenoord) en sinds 2012 is het een van de zeven focuswijken in het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ). Hierin werken scholen, woningcorporaties, werkgevers, partners in het veiligheidsdomein, de gemeente en de Rijksoverheid samen om Rotterdam Zuid in twintig jaar tijd naar het

gemiddelde van de grote vier steden te bewegen op het gebied van school, werk en wonen. Met een lange adem, vanuit diverse beleidssectoren en met diverse partners is dus werk gemaakt van gebiedsgerichte inzet.



44

Volgens stadsmarinier Marcel Dela Haije is de Afrikaanderwijk “een goed voorbeeld van een zeer integrale aanpak, waarbij je én fysiek én sociaal én veilig én economie bij elkaar brengt en loslaat op een gebied”. Enkele gesprekspartners wijzen erop dat het NPRZ, na een jarenlange projectencarrousel voor samenhang in de aanpak zorgde – beleidsadviseur Hetta Schultz spreekt van “de thuisbasis op orde”. De integrale gebiedsaanpak is nog in volle gang. Net als in de andere focuswijken van NPRZ krijgen alle basisscholieren in de Afrikaanderwijk tien uur extra les per week om hun schoolresultaten te verbeteren. Ook is er een wijktarget voor het verlagen van het aantal bijstandsuitkeringen, waarbij het gemeentelijke cluster Werk en Inkomen samenwerkt met werkgevers in Rotterdam Zuid.

De Afrikaanderwijk ligt van oudsher geïsoleerd aan de noordkant van Feijenoord, maar dankzij een aantal verkeerskundige ingrepen, zoals het doortrekken van de Brede Hilledijk naar de Laan op Zuid, is de ontsluiting van de wijk verbeterd. In het noordelijke deel van de wijk zijn er stap voor stap woonblokken aangepakt met nieuwbouw en renovatie. Al in de jaren tachtig is door rechtsvoorgangers van Vestia veel particulier bezit opgekocht, waardoor herstructurering mogelijk was. Bijna 85% van de voorraad is nu corporatiebezit. In 2020 start Vestia de herstructurering van de Tweebosbuurt, gelegen in het zuidelijke deel van de wijk. Ruim 600 verouderde sociale huurwoningen worden gesloopt, er komt een gemengd programma in de plaats. Ook wordt de komende jaren geïnvesteerd in nieuwe voorzieningen, waaronder een zwembad, een basis- en middelbare school en sportaccommodaties.

Naast investeringen in stenen en interventies op het gebied van school en werk is er veel energie gestopt in het verbeteren van de uitstraling van de wijk. Enerzijds via een gebieds- en persoonsgerichte aanpak van veiligheid en handhaving, onder ander met cameratoezicht, preventief fouilleren, buurt-WhatsAppgroepen en gesprekken met ondernemers. Wat betreft veiligheid blijft dit echter een kwetsbaar gebied. Stadsmarinier Dela Haije gebruikt de metafoer van een ijsberg: “Het grootste deel van de criminaliteit zie je niet, die blijft onder water. Je kunt brokken van de ijsberg afhakken (repressie), maar dat is dweilen met de kraan open. Daarom willen we ook het water verwarmen: signaleren, voorkomen en positieve ontwikkelingen stimuleren.”

Ook is ingezet op verbetering van het straatbeeld en van de wijkeconomie. In 2006 startte het Afrikaanderwijkcollectief met kunstprojecten met bewoners en ondernemers uit de wijk. Via een repressief vergunningenbeleid zijn malafide winkels en cafés gesloten. Met een gedragspsycholoog onderzocht de gemeente hoe de stad op ooghoogte, met name voor vrouwen, aantrekkelijker kon worden gemaakt. Winkelplinten zijn opgeknapt, luifels verwijderd, de belijning is aangepakt, er is werk gemaakt van stedelijk beheer. Omdat tweederde van het winkelvastgoed in de wijk in handen is van Vestia, was het mogelijk om te sturen op sturen op het vestigingsklimaat. Hierdoor trokken nieuwe ondernemers naar de wijk, zoals hippe koffiebars en restaurants, yogascholen, kunstgaleries en een veganistische bakker.

Het resultaat van alle inspanningen is dat de Afrikaanderwijk haar 'scherpe randjes' grotendeels verloren heeft. De culturele diversiteit, het gemengde voorzieningenaanbod en de gunstige ligging ten opzichte van het centrum van Rotterdam maken de wijk aantrekkelijk voor starters en sociale stijgers. De woningprijzen in de particuliere sector zijn de afgelopen jaren hard gestegen. Deels lifte de wijk mee op de gentrificering van het aangrenzende Katendrecht, dat de afgelopen tien jaar veranderde van *no go area* tot gewilde woonlocatie voor de hogere middenklasse.

Toch blijven er zorgen. De veiligheidssituatie is wankel en hoewel er steeds meer 'sterke schouders' instromen, kampen nog steeds veel huishoudens met sociale problematiek. Marlies van der Horst, medewerker sociaal beheer bij Vestia: *"Er werken heel veel professionals in deze wijk. Maar als de wijkagent uitvalt, ontstaat er binnen een week chaos in de straat. Dan vallen mensen terug in hun oude patroon. Het is echt heel kwetsbaar."* Ook signaleren professionals spanningen en argwaan tussen de nieuwe instromers en de gevestigde bewoners. De kloof mag niet te groot worden, waarschuwt wijkmanager Taco Pennings: *"Als we de markt haar gang laten gaan, zetten ontwikkelaars hier dure appartementen neer. Ik hoop dat de vernieuwing van de Tweebosbuurt, met een deel sociaal en een deel vrije sector en koop, gaan helpen om de aansluiting te verbeteren."*

45

4.10 Tarwewijk, Rotterdam

De Tarwewijk is tussen 1900 en 1930 gebouwd voor arbeiders in de Rotterdamse haven. De wijk is opgebouwd uit voornamelijk portiekwoningen van drie en vier lagen. Haar naam dankt de wijk aan de ligging naast de Maashaven, waar vroeger de graanschepen werden verladen. De Tarwewijk wordt doorsneden door de Mijnsheerenlaan, een brede, groene laan met van oudsher de duurste woningen van de buurt. Maar door de verhoogd aangelegde metrobaan verloor de laan eind jaren zestig haar chique uitstraling. Oorspronkelijk bestond de Tarwewijk volledig uit particuliere woningen, die grotendeels verhuurd werden. Tijdens de stadsvernieuwing verwiëf corporatie Woonstad bezit in de wijk, waardoor nu bijna een derde van de ruim 6.000 woningen corporatiebezit is, maar dit is grotendeels versnipperd. Momenteel telt de Tarwewijk ruim 12.000 inwoners.

Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw maakt de Tarwewijk een ongunstige ontwikkeling door, onder meer als gevolg van de trek van welgestelde bewoners naar de randgemeenten, een proces dat nog wordt versneld door de aanleg van de metro. De afgelopen decennia bungelt de wijk steevast onderaan de 'slechte lijstjes' in Rotterdam. Vanaf eind jaren tachtig wordt, met een flinke overheidsinvestering uit de stadsvernieuwingsgelden van Rijk en gemeente, de Millinxbuurt (gelegen ten oosten van de metrobaan) ingrijpend aangepakt. Rechtsvoorgangers van Woonstad verwierven veel woningen voor renovatie en sloop. De vervangende nieuwbouw en de aanleg van het Millinpark met (speel)voorzieningen heeft het oostelijke deel van de Tarwewijk zichtbaar goed gedaan, maar de sociale problematiek was er niet mee verholpen. In de jaren negentig is de wijk geteisterd door drugsoverlast: verspreid over zeven straten waren er meer dan vijftig drugspanden, met onveiligheid en sociale spanningen tot gevolg.

Sinds de jaren negentig is er beleidsaandacht om de veiligheid en de leefbaarheid te verbeteren. Bij de aanpak van de Millinxbuurt is veel werk gemaakt van samenlevingsopbouw. Net als de Afrikaanderwijk, maakte de

Tarwewijk deel uit van achtereenvolgende beleidsprogramma's als het Pact op Zuid, de Vogelaaraanpak in Rotterdam Oud-Zuid en het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ). Ook de Tarwewijk is een focuswijk binnen het NPRZ. Dit programma heeft ten doel om de thuisbasis van huishoudens op orde te brengen, de schoolresultaten van kinderen te verbeteren en de aansluiting met de arbeidsmarkt te verbeteren door jongeren te stimuleren om een schoolprofiel op het gebied van zorg en techniek te kiezen – vanwege het gunstige toekomstperspectief en relatief hoge startsalarissen. Hiertoe worden loopbaanoriëntatieprogramma's en zogenaamde 'Aandebakgaranties' aangeboden. Daarnaast wordt ingezet op het aan het werk helpen van mensen in de bijstand.

Een substantiële verbetering van de leefbaarheid en veiligheid van de Tarwewijk brachten alle inspanningen de afgelopen twintig jaar niet teweeg. In de gemeentelijke veiligheidsindex schommelde de Tarwewijk tussen 2003 en 2012 tussen een 3,5 en een 5,5. Ook in het nieuwe gemeentelijke wijkprofiel, vanaf 2014, blijft de wijk ongunstig scoren op veiligheid. Weliswaar daalde het aantal delicten en aanhoudingen tussen 2014 en 2018, maar de verbetering wordt door bewoners nog nauwelijks gevoeld. De kloof tussen de objectieve en subjectieve veiligheidsbeleving is gegroeid. Omdat de woningen in de Tarwewijk tot de goedkoopste van de Maasstad behoren, kent de wijk al decennialang een zeer hoge doorstroom. Schattingen wijzen op meer dan dertig procent per jaar. Veel geïnterviewde spreken van een 'aankomstwijk', een 'migrantenwijk' en een 'doorgangswijk': wie opklimt op de maatschappelijke ladder verlaat de Tarwewijk. In de indeling van corporatie Woonstad is dit een 'starterswijk'. Volgens schooldirecteur Stoffel Boot was het dat al toen hij in 1989 in de wijk kwam werken: *“Er melden zich hier soms ouders aan waarvan ik denk: het zou goed zijn als die in de wijk blijven. Maar vaak zijn ze binnen een jaar vertrokken. Er is hier iets dat ze tegen staat.”*



46

De Tarwewijk heeft een jonge en kleurrijke bevolking: een kwart van de inwoners is jonger dan 25 jaar. Het aantal nationaliteiten is hoog en veel bewoners zijn de Nederlandse taal niet machtig. Het afgelopen decennium kampte de wijk met een forse instroom van EU-arbeidsmigranten, die vaak collectief onderdak vonden bij malafide verhuurders. Geïnterviewde professionals wijzen op schrijnende toestanden achter veel voordeuren, zowel qua sociale problematiek, als fysieke woonomstandigheden. Ook wijzen geïnterviewden op het verdwijnen van sociale professionals uit het straatbeeld. Bouwinspecteur Ben Heezen van de gemeente Rotterdam: *“Er is gesneden in*

de politie, en je merkt dat de motivatie minder is geworden. Parkeerbeheer liep vroeger door de straten, mensen spraken parkeerbeheer ook aan als er iets aan de hand was. Nu is er een scanauto.”

Het doorgangskarakter wordt door sommigen verklaard uit de ligging van de wijk: in een soort vergeten hoek van Rotterdam Zuid. De Tarwewijk is geen bestemming waar mensen naartoe komen en voor buitenstaanders heeft de wijk weinig tot niets te bieden – afgezien van enkele voorzieningen voor dak- en thuislozen en verslaafden. Ook het ontbreken van monumentale kwaliteit of een historische kern, zoals bijvoorbeeld in het nabijgelegen Charlois, wordt als reden genoemd waarom het nog niet lukt om sociale stijgers aan de wijk te binden. Een experiment met studentenhuysvesting van Woonstad in samenwerking met hogescholen is twee jaar geleden vroegtijdig stopgezet; ook studenten lieten de Tarwewijk links liggen. Oud-sociaal werker Jan Maas: *“In de negentiende-eeuwse wijken zag je de stijging aankomen, maar deze wijk leent zich daar niet voor, de woningvoorraad is niet aantrekkelijk. Kunstenaars en studenten willen hier niet wonen.”*

Veel geïnterviewden wijzen op de opbouw van de woningvoorraad in de wijk, met veel relatief kleine appartementen, deels ook met achterstallig onderhoud. Deze lenen zich minder voor sociale stijgers die wooncarrière willen maken of voor huishoudens die gezinsuitbreiding verwachten. Het hoge aandeel particulier bezit (45 procent particuliere verhuur en 22 procent eigenaar-bewoners) maakt, in combinatie met versnippering van het corporatiebezit, herstructurering ingewikkeld. Daardoor bleef een fysieke verbeterslag de afgelopen decennia uit. Binnenkort start Woonstad echter met de vernieuwing van de Mijnkintbuurt in het zuiden van de wijk. Met steun vanuit het Nationaal Programma Rotterdam Zuid worden circa 300 particuliere woningen verworven ten behoeve van sloop en nieuwbouw. Het moet een buurt worden voor gezinnen met een middeninkomen. De Ontwikkelvisie spreekt van een transitie ‘van rotte appel naar voorbeeldproject’. Ook wordt het samenvoegen van woningen gestimuleerd. In de toekomst onderzoekt Woonstad een vernieuwingsopgave voor het centraal gelegen Tarwebuurtje. De hoop is dat deze ingrepen uitstraling zullen hebben op de gehele wijk, zodat de doorstroming vermindert, hetgeen ook de schoolsituatie ten goede komt.

47

Toch zijn geïnterviewden niet onverdeeld positief over de toekomst van de Tarwewijk. Net als in andere focuswijken op Zuid met particulier bezit, waar niet of nauwelijks stedelijke vernieuwing plaatsvond, signaleert men waterbedeften: instroom van spoedzoekers en ‘stadsvernieuwingsnomaden’ die elders moesten vertrekken vanwege sloop. Vaak zijn dit kwetsbare mensen met een laag inkomen en een zwak sociaal netwerk. Geïnterviewde bewoners daarentegen relativeren de problematiek in de wijk. Al vertelt een Brabantse die al 25 jaar in de wijk woont dat haar familie vindt dat ze ‘harder is geworden’. Ook zien gesprekspartners lichtpuntjes, zoals de toename in het straatbeeld van met blauwe voorband. Dit duidt op instroom van studenten, en de oplevering van het woningbouwproject 010XL, dat grotendeels is gekocht door gezinnen afkomstig uit Rotterdam Zuid. De overspannen woningmarkt zorgt inmiddels ook in de Tarwewijk voor waardestijging; al men vreest een terugval bij de eerstvolgende recessie.

4.11 Palenstein, Zoetermeer

Palenstein werd in de jaren zestig als eerste uitbreidingswijk tegen toenmalig ‘dorp’ en groeikern Zoetermeer aan gebouwd. De wijk verwierf daarmee een gunstige ligging met een hoog voorzieningenniveau en uitstekende overbindingen. Met de aanleg van veel openbaar groen en hoogbouwflats met ruime en goedkope meergezinswoningen trok Palenstein in eerste instantie vooral jonge gezinnen aan. Nu is de wijk meer dan veertig jaar oud. De kinderen gingen het huis uit en de ouders bleven in de ruime woningen wonen. Het aantal inwoners daalt daarom al sinds 1975, terwijl dit in Zoetermeer steeds toenam. Ook heeft inmiddels iets minder dan de helft van de inwoners een migratieachtergrond. Bijna driekwart van de woningen was corporatiebezit, gelijkmatig verdeeld over de drie woningcorporaties in de wijk. De wijk bestaat uit de buurten Palenstein Hoog(bouw), Palenstein Laag(bouw) en de Scholendriehoek in het noorden.

Decennialang zijn plannen voor grootschalige sloop en nieuwbouw in Palenstein tijdens verschillende crises (bestuurlijk, economisch, financieel) in de ijskast gezet. Ondertussen kreeg de wijk steeds meer te kampen met allerlei toenemende problemen waardoor het tot één van de minst aantrekkelijke woonmilieus uit de regio ging behoren. De kwaliteit van de galerijflats en woonomgeving gingen achteruit en de woningen werden als saai en monotoon gezien. Hierdoor was de doorstroming hoog en nam de belangstelling af, terwijl hogere concentraties van kwetsbare bewoners in de wijk kwamen wonen. Wim Verkerk, programmamanager herstructurering: *“Alle mensen die niet kunnen verbeteren, blijven zitten. En mensen die aan de onderkant iets nieuws zoeken, komen erbij.”* Bovendien was de wijk in ruimtelijk opzicht slecht verbonden met het stadscentrum en omliggende wijken en lagen de scholen geïsoleerd in het noorden van de wijk. Concreet was er sprake van relatief veel criminaliteit, een vervuilde leefomgeving, en veel onveilige plekken door een anonieme en slecht te overzien openbare ruimte. De wijk was in een negatieve spiraal terechtgekomen die zo snel mogelijk gekeerd moest worden.⁷²



48

Daarom sloegen de gemeente en de drie woningcorporaties in 2005 de handen ineen om Palenstein ingrijpend te veranderen en werd een samenwerkingsovereenkomst ondertekend voor de herstructurering van de wijk. De verouderde flats zouden deels worden gerenoveerd, maar ook gesloopt en werden vervangen voor laagbouw, om een gedifferentieerder woningaanbod te creëren en daarmee nieuwe typen bewoners aan te trekken. De wijk zou beter ontsloten worden met de omliggende wijken. Het hoofddoel was om de eenzijdige woonmilieus te doorbreken. Ook deze plannen kwamen echter weer op de tocht te staan tijdens de crisisjaren rond 2008, maar ditmaal bleek het een kort uitstel en geen afstel voor Palenstein. De verschillende partijen waren ervan overtuigd dat men dit keer niet meer terug kon. Enerzijds omdat men al was begonnen met de renovatie van drie flats en het wijkcentrum. Anderzijds omdat men ervan overtuigd was dat de wijk veel potentie had en alleen door forse ingrepen kon worden verbeterd. Met extra middelen vanuit het Rijk (40+ wijk) werd het plan in 2012 iets aangepast, maar de grootschalige fysieke ingrepen bleven intact, waaronder de sloop van vijf hoogbouwflats en het terugbouwen van een mix van eengezinswoningen en appartementen. Ook werd het winkelcentrum Croesinckplein meegenomen in de plannen, omdat deze net vóór de nieuwe Woningwet (2005) was aangekocht

⁷² Aanvraag 2^e tranche budget 40+ wijken, gemeente Zoetermeer, 2010.

door corporatie De Goede Woning. Recent is een ambitie toegevoegd om Palenstein van het aardgas te krijgen. Samen met netbeheerder Stedin en de woningcorporaties heeft de gemeente een lokale 'Green Deal aardgasvrije wijken' opgesteld en ondertekend.

Naast de fysieke herstructurering en wijkvernieuwing bestond het plan van begin af aan ook uit een stevig sociaal programma, omdat tijdens de eerste huisbezoeken veel achter-de-voordeur problematiek naar voren kwam. Er werd nadrukkelijk gekozen voor een integrale aanpak waarbij fysieke en sociale maatregelen werden gecombineerd. Ook zijn bewoners gedurende de planvorming continu als adviseurs betrokken. Een belangrijke succesfactor was het Sociaal Statuut dat samen met bewoners is opgesteld om de herhuisvesting van de bewoners goed te regelen. Zo kregen bewoners een verhuisvergoeding en urgentieverklaring, waardoor men voorrang had op andere woningzoekenden binnen de regio.

Het nieuwe wijkcentrum het Castellum is een belangrijk 'brandpunt' in de wijk, met letterlijk korte afstanden tussen de school, opvang en welzijn. Daardoor zijn de lijnen heel kort, waardoor onder andere signalering van problemen bij nieuwkomers en doorverwijzing heel effectief zijn geregeld. De continuïteit van wijkprofessionals binnen deze organisaties kan ook gezien worden als succesfactor in de wijk. Een bijzonder onderdeel van de sociale aanpak in Palenstein werd de welzijnsorganisatie Piezo. Doel van Piezo is om professionals beter te laten samenwerken en laagdrempelige hulp aan te bieden aan met afstand tot de Nederlandse maatschappij. Dit doet Piezo via taallessen, onderwijs en (vrijwilligers)werk, met het nieuwe wijkcentrum Castellum als 'veilige thuishaven'. De houding van de gemeente Zoetermeer hielp bij het succes van Piezo. Zij liet de regels iets meer los en gaf Piezo de ruimte. Sinds 2005 is Piezo een constante factor in de wijk.

49

De laatste jaren zijn al deze ingrepen terug te zien in de leefbaarheidscijfers. In de Leefbaarometer is een duidelijke vooruitgang te zien tussen 2012 en 2018, vooral op het gebied van veiligheid. Momenteel zit de wijk nog middenin de uitvoeringsfase en wordt de komende jaren nog een groot deel van de hoogbouw gesloopt en vervangen. Bewoners én professionals zijn eensgezind positief over de algemene ontwikkeling van de wijk door de herstructurering en sociale programma's. De Palenstainers zijn bovengemiddeld positief over de leefbaarheidsontwikkeling van hun wijk de komende jaren. Ook Bas Molenaar, beleidsstrateeg van corporatie De Goede Woning, ziet een veranderend beeld van de wijk bij huurders: *"Je merkt dat mensen de wijk meer zijn gaan waarderen, naarmate wij de fysieke kant meer hebben aangepakt. De woningen zijn erg in trek. Mensen willen weer in Palenstein wonen, terwijl toen wij begonnen met die woningen zeiden mensen: daar wil je niet wonen."* De verwachting is dat als de plannen zijn uitgevoerd Palenstein een aantrekkelijker stadswijk is; parkachtig en met combi van laag- en hoogbouw.

5 Factoren van bloei en verval

In dit hoofdstuk presenteren we onze bevindingen uit het veldwerkonderzoek in elf wijken in zes steden verspreid over Nederland. In interviews met ongeveer honderd strategen, professionals en bewoners zijn uiteenlopende factoren besproken die volgens de respondenten van invloed zijn (geweest) op de ontwikkeling van 'hun' wijk. In dit hoofdstuk analyseren we deze zienswijzen van geïnterviewden op factoren die van invloed zijn op de leefbaarheidsontwikkeling in de onderzochte wijken.

5.1 Fysieke factoren

Samenstelling van de woningvoorraad

In de gesprekken noemden de respondenten veel fysieke factoren die buurtverval of juist een positieve leefbaarheidsontwikkeling kunnen verklaren. De meest genoemde factor is de samenstelling van de woningvoorraad. Kort gezegd wordt breed onderkend dat differentiatie van de woningvoorraad positieve effecten heeft op de ontwikkeling van de wijk. En dan met name vervanging van goedkope sociale huurwoningen voor nieuwbouw-koopwoningen. Deze positieve effecten zijn naast het directe effect van fysieke verbetering van de kwaliteit van de woningvoorraad vooral toe te kennen aan de komst van nieuwe bewoners met andere sociaaleconomische kenmerken, zoals inkomsten uit werk en een hogere opleiding. Deze factoren werden zowel genoemd in de wijken die sinds de economische crisis veel fysieke verbetering hebben doorgemaakt, als de wijken waar dit niet is gebeurd.

Fysiek gemengde wijken

Hoewel er consensus lijkt te bestaan over de positieve impact van fysieke differentiatie benadrukken verschillende respondenten dat deze interventie niet vanzelfsprekend positieve effecten genereert voor *alle* bewoners van een wijk. Met name over het concept van de gemengde wijk wordt verschillend gedacht. Er zijn binnen de respondentengroep verschillende stromingen te onderscheiden rond het concept van de gemengde wijk en de toevoeging van andere woningsegmenten in een door sociale woningbouw gedomineerde wijk.

Aan de ene kant staat de groep die gelooft in de fysiek gemengde wijk als aanzet voor wijkverbetering en sociale menging. Annemarie Nolson (corporatie Woonstad) over de Tarwewijk: *"De gezamenlijke observatie is dat het goed is voor de Tarwewijk als er wat meer aanbod is voor mensen met een net wat hoger inkomen, omdat je daarmee die wijk meer in balans krijgt. Nu is het aandeel goedkope huur wel erg groot. De aanname is dat als het meer gemengd is, dat die wijk daardoor op een hoger plan komt."* Victor Weisenbach (corporatie Nijestee) over Vinkhuizen: *"Er zijn destijds veel nieuwe koopwoningen toegevoegd. Dit zorgde voor meer diversiteit. Het was daarvoor kilometerslang sociale huurflats. De nieuwbouw zorgde voor instroom van andere groepen bewoners om een goede afspiegeling te krijgen van de bevolking."*

Veel respondenten die geloven in de heilzame werking van menging geven aan dat er voor een gemengde wijk meer nodig is dan alleen differentiatie van de woningvoorraad. Met name in de wijken waar voor de economische crisis grootschalige fysieke ingrepen plaatsvonden (zoals de Oosterparkwijk, Afrikaanderwijk en Morgenstond) wordt deze kanttekening gemaakt. Nathalie van de Garde (opbouwwerker WIJ-team Oosterparkwijk): *"Ik denk dat we ook actief moeten inzetten op mengen, [...] zodat mensen elkaar tegenkomen en zich aan elkaar kunnen optrekken, ook door bijvoorbeeld de school en buurtactiviteiten. Dat er in de openbare ruimte veel plekken zijn waar mensen elkaar zien en dingen samen kunnen doen. Mensen wonen niet voor niets in een goedkope huurwoning. Daar hoort een bepaald inkomenspatroon bij en een bepaalde situatie. Soms gaat dat over van generatie op generatie, maar dat moet niet omslaan in woede en wrok of in een gevoel van oneerlijkheid. Daarom moet je ervoor zorgen dat er momenten en plekken zijn waar mensen elkaar op een leuke manier ontmoeten, zodat er ook sympathie ontstaat."*

Een andere groep is kritischer over het mengingsideaal. Jaap de Graaf, bewonersorganisatie Oosterparkwijk: *"Voor een belangrijk deel is het cosmetisch: we 'gooien een aantal bewoners weg' en bouwen dure koop. Daardoor stijgt het gemiddelde inkomen en het gemiddelde opleidingsniveau. Maar die mix, die gaat heel moeizaam. [...] Er was de gedachte: als die rijke mensen komen, dan heeft dat een dempende, of positieve werking. Die bellen makkelijker de politie als er iets is, en dat klopt. Die doen hun afval wél in de prullenbak en niet ernaast. En dat zien sommige andere burens dan ook. Maar men hoopte ook dat die hoger opgeleide bewoners zich actiever in het bestaande wijkleven zouden gaan mengen. Dat is eigenlijk vrijwel niet gebeurd."*

Meerdere respondenten zijn de mening toegedaan dat differentiatie van de woningvoorraad goed kan zijn om een wijk in cijfers richting het stedelijke gemiddelde te krijgen, maar het zal weinig impact hebben op de interactie tussen verschillende groepen in de wijk. Sommige respondenten vinden dat differentiatie op wijkniveau zelfs negatieve effecten kan hebben. Ulie Glas (gemeente Groningen) over de Oosterparkwijk: *"Je ziet dat er een grotere tweedeling is dan voorheen. Je ziet een effect op de voorzieningen, die zijn voor de armere kant van de wijk. De bewoners die het wat beter hebben, doen hun kinderen op andere scholen buiten de wijk."* En creatief ondernemer Annet van Otterloo (Afrikaanderwijkcoöperatie): *"De focus op statistieken moet niet ten koste gaan van het belang van de doelgroep [de zittende bewoners, red.]. Je moet ook kijken naar hoe het sociaal netwerk in elkaar zit. Want we kunnen economisch bedenken dat het goed is dat mensen met een hoger inkomen de wijk in komen, maar als die geen onderdeel vormen van de sociale structuur, dan is het de vraag of die ingreep werkt."*

Kwaliteit van de woningvoorraad

Naast mogelijke positieve effecten van het vernieuwen van de woningvoorraad wordt de achteruitgang van de kwaliteit van de woningvoorraad door een aantal respondenten genoemd als katalysator voor buurtverval. Daarmee kunnen respondenten doelen op zowel de absolute (bouwtechnische) kwaliteit, als op de relatieve kwaliteit van het woningaanbod ten opzichte van het aanbod in omliggende buurten.

Woningen kunnen in de loop der jaren fysieke gebreken gaan vertonen – denk bijvoorbeeld aan aantasting door vocht en schimmel. De absolute kwaliteit neemt dan af. Als zulke gebreken niet bijtijds worden aangepakt, kan dit zorgen voor onvrede onder bewoners en voor een toename van de verhuisgeneigdheid. Bovendien kan afname van deze absolute kwaliteit van de woning volgens sommige respondenten van invloed zijn op de onderlinge betrokkenheid tussen bewoners. Yamina Akachar (stichting MOOI Welzijn) in Morgenstond: *"Als mensen fijn wonen, dan hebben ze ook meer over voor de buurt en is de sociale cohesie beter. [...] Als je in een flatje zit wat niet ideaal is en waar je weet dat je er tijdelijk zit, dan ga je ook niet investeren in de buurt."*

En als er voldoende aanbod is op de regionale woningmarkt kan de verhuisgeneigdheid worden omgezet in een daadwerkelijke verhuizing. De vrijgekomen woningen worden vervolgens vaak gehuurd door huishoudens met een lagere sociaaleconomische status (SES) die minder bezwaar maken tegen deze fysieke gebreken, omdat ze gedreven worden door de betaalbaarheid en beschikbaarheid van woningen. Een wijkprofessional uit Moerwijk: *"Het probleem is dat hier de afgelopen jaren weinig nieuwbouw is gepleegd. [...] Betere woningen zijn schaars in deze wijk, dus wie het beter heeft gaat weg. [...] De woningen zijn ondertussen slechter geworden, ze hebben lage energielabels en dus ook relatief lage huurprijzen. Daarmee worden ook weer armere mensen aangetrokken."* Als dit mechanisme in gang is gezet, neemt de mutatiegraad vaak snel toe, omdat de woningen ook in relatieve zin, ten opzichte van andere buurten, aan kwaliteit inboeten.

Als de kwaliteit van de woning *relatief* vermindert kan dat dus tot buurtverval leiden. Deze eigenschap werd minder expliciet genoemd in de gesprekken, maar speelt op de achtergrond een duidelijke rol. Dit gebeurt door veranderende woonbehoeften, esthetische wensen, kwaliteitseisen van bewoners en door de beschikbaarheid van woningaanbod elders. Zo betekende een vroeg-naoorlogse woning voor veel mensen in de jaren vijftig tot zeventig een duidelijke stap vooruit in de wooncarrière. De woningen zijn vaak ruim, licht en hebben voorzieningen die destijds als een luxe werden ervaren, zoals een eigen douche en toilet. Ondanks dat velen de kwaliteiten van deze woningen nog steeds zeer waarderen, voldoen ze inmiddels minder goed aan de huidige

eisen. Zo zijn de naoorlogse woningen vaak relatief klein, gehorig, eenvormig gebouwd en verbruiken ze veel energie. Nieuwer en moderner aanbod elders biedt huishoudens die het zich kunnen veroorloven de mogelijkheid om door te verhuizen. Wim Verkerk (Gemeente Zoetermeer): *"Palenstein was de eerste uitbreidingswijk van Zoetermeer in de jaren zestig. Een opvanglocatie voor mensen uit Den Haag. Een gewilde wijk met grote woningen en ruimte natuurlijk. In de loop der jaren kwamen er nieuwere wijken in Zoetermeer bij. Zo werd Palenstein gaandeweg het afvalputje van Zoetermeer."* Sermand Raof (corporatie Talis) beschrijft voor Meijhorst een vergelijkbaar patroon: *"De maisonnette is geen geliefd woningtype meer, waardoor je er snel in kunt – er is veel mutatie. Daarmee trekken ze bepaalde doelgroepen aan: statushouders, mensen die elders uitgezet zijn wegens huurachterstanden, ex-gedetineerden, etc. Omdat ze relatief groot en goedkoop zijn trekken deze woningen mensen met een rugzakje aan."*

Fysieke kwaliteitsverbetering van woningen alleen is overigens geen garantie voor positieve wijkontwikkeling. Het gaat er ook om welk woonsegment wordt gecreëerd of na de sloop wordt teruggebouwd. Een belangrijke les uit dertig jaar en drie vernieuwingsgolven in het Nijmeegse Willemskwartier is dat 'bouwen voor de buurt' – een met name fysiek gedreven aanpak van de woningvoorraad waarbij sloop-nieuwbouw wordt gepleegd voor zittende bewoners – niet tot duurzame wijkverbetering leidt. Klaas Pruijsen (Gemeente Nijmegen): *"Nu, met de laatste vernieuwing, is er echt een andere groep de wijk binnen gekomen, in sterkere mate dan in de eerdere golven. Dat komt natuurlijk door wat je nieuw terugzet. Bij eerdere golven is alleen sociale huur teruggebouwd voor de zittende bewoners."*

Hier zien we overigens een verschil tussen de wijken waar het tijdens de crisis is gelukt om de grootschalige fysieke vernieuwing door te zetten (zoals Willemskwartier en Palenstein) en de wijken die wel kleinschalig fysiek hebben vernieuwd, maar kozen voor vervangende nieuwbouw in hetzelfde woonsegment. Maar zelfs het realiseren van nieuwe koopwoningen leidt volgens sommige respondenten niet vanzelfsprekend tot wijkverbetering. Jan Maas, bestuurslid van de Cultuurwerkplaats Tarwewijk, toont foto's van voor en na de fysieke vernieuwing van de Millinxbuurt: *"Dit is hoe het geworden is: heel mooi strak, allemaal koopwoningen. Maar dit is alleen het fysieke beeld. Ik sprak kortgeleden met [naam], zij is al jarenlang een heel erg actieve bewoner. Zij vertelde dat het achter de gevels nog even rot is als vroeger."*

52

Samengevat geven de respondenten aan dat herstructurering positief uitwerkt op de statistieken van de wijk, mits andere (duurdere) woonsegmenten worden toegevoegd. Dit betekent echter niet automatisch dat zittende bewoners profiteren van de vernieuwingen. De meeste respondenten stellen echter dat fysieke herstructurering effectief is mits deze interventie gecombineerd wordt met een scala aan andere interventies.

Wooncarrière maken in de wijk

Veel respondenten wijzen erop dat fysieke herstructurering nodig is om sociale stijgers vast te houden in de wijk en om de mutatie in de wijk te verlagen. Stadsmarinier Marcel Dela Haije (Afrikaanderwijk): *"Als je succesvol bent, moest je eigenlijk weg uit het gebied. Want de volgende stap in je wooncarrière vind je niet op Zuid, omdat de woningvoorraad zo ontzettend homogeen is. Dus al die positieve rolmodellen vertrekken en de negatieve rolmodellen blijven achter."* Joska van der Meer, pastoor van de Ontmoetingskerk in Meijhorst vertelt: *"Een jong gezin nieuwe Nederlanders die goed op weg was en echt iets bij hadden kunnen dragen, zocht een nieuwbouwwoonhuis in de wijk. Niet gevonden en zijn weggetrokken. Dit geldt voor veel jonge gezinnen die op onze zangkoren zitten, alles trekt naar de nieuwbouwwijken. Qua opbouw van de wijk, ben je die kwijt."*

Vaak hebben zittende bewoners die een stap willen maken in hun wooncarrière een positiever beeld van deze wijken dan woningzoekenden van buiten de wijk. De inzet op nieuwe woningen die aansluiten op de woonbehoefte - waaronder het prijsniveau - van de sociale stijgers die geboren en/ of getogen zijn in de wijk, is vanuit dit perspectief een logische. Bovendien blijven sociale verbanden en structuren in de wijk dan behouden. Toch lukt dit in de praktijk niet altijd, omdat de nieuwbouw regelmatig in een prijssegment valt dat niet bereikbaar is voor sociale stijgers en jongeren die in hun eigen wijk op zichzelf willen gaan wonen.

Mutatiegraad

In de spiraal of kettingreactie van buurtverval of -ontwikkeling lijkt toenemende of afnemende mutatie vrijwel altijd een bepalende schakel. Jan Bannink (gemeente Nijmegen) Meijhorst: "*de mutatiegraad is een belangrijke indicator voor hoe het gaat met de wijk*". Een voorbeeld van verhoogde mutatie speelde vlak voor de financiële crisis in de hoogbouwflats in Palenstein. Anja Hepp, directeur van basisschool de Meerpaal en bewoner van Palenstein: "*Er is veel doorstroom. Mensen die alleen hier terecht konden. Eerst heel veel Marokkaanse en Turkse kinderen. In de loop der tijd is dat verschoven naar veel Roemenen en Polen. Wij zeggen wel eens 'nu staat er weer een bus Somaliërs voor de deur'. Die komen hier wonen en gaan dan snel weer weg. En er kwamen mensen die in een kwetsbare situatie zitten: multi-problematiek, mensen met financiële problemen, werkloosheid, veel gescheiden ouders. [...] En mensen die een hoger inkomen kregen, gingen weg.*"

Bewoners vertrekken uit een wijk om uiteenlopende redenen. Deze laten zich terugbrengen tot twee hoofdmotieven: men vindt het niet meer prettig wonen in een woning en/of een buurt (*push-factor*); of men wordt aangetrokken een beter passende woonomgeving en/ of woning die elders beschikbaar is (*pull-factor*). De precieze invulling van deze motieven loopt per huishouden overigens zeer uiteen: wat prettig wonen is of een passende woning, is per persoon en huishouden verschillend. Dit heeft te maken met persoonlijke eigenschappen en voorkeuren, met sociaal-economische mogelijkheden en de mate van binding met de buurt.

Respondenten zien verhoogde mutatie zowel als een indicatie als een oorzaak van buurtverval. Als de doorstroming toeneemt, wordt dit gezien als een signaal dat de (relatieve) geweldigheid van de wijk afneemt. Tegelijkertijd kan mutatie volgens een aantal respondenten ook een oorzaak van buurtverval worden. Zo kan verhoogde mutatie ervoor zorgen dat binding van bewoners met de buurt en de sociale cohesie in een buurt afneemt. Deze afname kan andere bewoners doen besluiten om ook te verhuizen. Jacques Steegemans (woningcorporatie Talis) over verhoogde mutatie in Meijhorst: "*Je krijgt minder binding met de buurt als er veel mutaties zijn. En als de binding om je heen minder wordt, wordt jouw betrokkenheid ook minder. Het is een sneeuwbaaleffect, dat wordt steeds erger.*"

53

Woningen toevoegen in de wijk zodat zittende bewoners een stap in hun wooncarrière kunnen maken, is een van de voorbeelden om de mutatiegraad in een wijk tegen te gaan. Hiermee krijgen bewoners die al een binding met de wijk hebben, de kans om te blijven. Door de huidige druk op de woningmarkt lijkt de mutatiegraad in een aantal wijken te dalen. Het gebrek aan passend aanbod in alle woonsegmenten zorgt ervoor dat huishoudens lastiger kunnen verhuizen. Sociale stijgers kunnen daardoor minder makkelijk doorstromen naar buurten die inmiddels beter aansluiten op hun behoeften. Raymond van Altena, wijkcoördinator Tarwewijk bij de gemeente Rotterdam: "*De economie hebben we nu mee, want mensen kunnen niet meer doorstromen. Dat merk je wel, dat er bijvoorbeeld minder verloop is op de basisschool.*" Suzanne Kroon (gemeente Groningen) signaleert dit ook in Vinkhuizen: "*Ik sprak laatst een aantal mensen die zeiden: 'ik woon wel in Vinkhuizen maar als ik zou kunnen dan zou ik verhuizen.' [...] Die mensen zeggen dat ze nergens anders kunnen wonen. Dus zodra ze kunnen, willen ze weg. Alleen dat lukt nu heel moeilijk.*"

Verkoop huurwoningen en particuliere huur

Om sociale stijgers in de wijk vast te houden hebben woningcorporaties in een aantal onderzochte wijken een deel van hun sociale huurwoningen verkocht of doen dit nog steeds, met name aan zittende bewoners. In dit verkoopproces is er (in het verleden) echter weinig rekening gehouden met de draagkracht van de bewoners. Naast het doel om sociale stijgers een mogelijke opstap in de wooncarrière te bieden, bestond ook het beeld dat kopers meer eigenaarschap tonen en meer betrokken zijn bij hun directe omgeving dan huurders. Het is immers in hun directe belang om de woning en de buurt stabiel te houden.

In verschillende wijken blijkt deze redenering niet helemaal uit te komen. Bijvoorbeeld omdat bewoners of huiseigenaren niet in staat zijn of niet bereid zijn om te investeren in het onderhoud van hun woning.: Hasan Arslan (bewonersconsulent Zuiderzeewijk bij de gemeente Lelystad): "*Als je in een hofje komt zie je een groot*

verschil in uiterlijk van de woningen. Centrada heeft al zijn huizen gerenoveerd maar de particulieren hebben weinig geld, die hebben veel achterstallig onderhoud. Daardoor komt de leefbaarheid onder druk te staan." En Hilda Menke (woningcorporatie Talis): "De verkoop van huurwoningen heeft in Meijhorst over het algemeen geen positieve effecten gehad, misschien zelfs negatieve. De kopers zijn gewoon niet de juiste kopers. Er wordt nauwelijks onderhoud gepleegd. Ook heeft verkoop geleid tot verkamering in de wijk en dus tot overbewing."

Deze laatste negatieve ontwikkeling heeft vaak te maken met particulieren die huizen opkopen, maar er zelf niet gaan wonen. Het doel van deze eigenaren is om zo hoog mogelijke inkomsten te generen uit verhuur van het vastgoed. Vaak worden deze woningen minder goed onderhouden dan door woningcorporaties of eigenaar-bewoners. Wijkagent Karin Oldekamp over de Zuiderzeewijk: *"De kamerverhuur-problematiek is een minder gunstige trend. Je ziet hier steeds meer malafide kamerverhuurders. Onder andere vanwege de grote woningen, een kamer of 8 kan je daar wel in kwijt. Dat baart mij zorgen. Daar komen mensen terecht die bij Centrada [woningcorporatie, red.] niet in aanmerking komen voor een woning, zoals verslaafden. Je ziet dat ook aan het uiterlijk van de woning."* En Harry Poelman (gemeente Groningen): *"In Vinkhuizen-Noord is een gedeelte dat vroeger van het KLM-pensioenfonds was. Zij hebben alles destijds verkocht. Daar hebben veel ouders huisjes gekocht voor hun kinderen, maar ook heel veel huisjesmelkers hebben daar vastgoed. Dat zorgt nu voor veel studentenoverlast."*

De verkoop van huurwoningen heeft in veel van de onderzochte wijken zowel voor, tijdens als na de economische crisis plaatsgevonden, met name met financiële motieven. Sommige respondenten geven aan dat ze teruggekomen zijn op het verkoopbeleid om meer grip te houden op de ontwikkeling van de wijk. Annemarie Nolson (woningcorporatie Woonstad) over de Tarwewijk: *"We hebben in het verleden veel woningen in de wijk aangekocht, verbeterd en weer verkocht. Waarbij door verkoop weer geld vrijkwam om nieuwe woningen aan te kopen. We proberen nu echter niet meer te verkopen in Tarwewijk, maar juist in bezit te houden. Op deze manier hoop je dan meer sturing te houden. Want het blijft toch kwetsbaar."*

54

Kwaliteit openbare ruimte, groen en water

In met name de naoorlogse wijken wordt de ruime stedenbouwkundige opzet, met veel openbaar groen en water door diverse respondenten genoemd als een kwaliteit van de wijk. Dit wordt ook vaak genoemd in de straatinterviews in deze wijken. Het zijn deze fysieke kwaliteiten – naast vernieuwingen in de woningvoorraad en voorzieningen – die de interne beeldvorming van een wijk voor een belangrijk deel lijken te bepalen. Tegelijkertijd wordt onderkend dat het groen en de openbare ruimte vaak verouderd zijn en dat het veel investeringen vergt om dit te moderniseren.

Onduidelijk blijft uit de gesprekken wat de kwaliteit van openbare ruimte, groen en water doet met de ontwikkeling van de wijken. Wel geven een aantal respondenten dus aan dat de kwaliteit van groen en openbare ruimte heel belangrijk is voor het beeld dat bewoners hebben van hun wijk. Harry Poelman (gemeente Groningen) Vinkhuizen: *"Waar je in dit soort wijken altijd voor moet zorgen is dat de openbare ruimte en het groen er goed uit zien. Zelfs als mensen heel diep in de put zitten is dat een hele wezenlijk punt. En op dit vlak zitten we in Vinkhuizen niet slecht."*

Ook zegt de staat van openbare ruimte, het openbare groen en de privétuinen volgens een aantal respondenten iets over hoe betrokken de bewoners zijn bij hun directe omgeving. Jolanda van Dijk (gemeente Lelystad) vergelijkt Jol met de Zuiderzeewijk: *"In de Jol is het rommelig: de voortuinen zien er niet uit. In de Zuiderzeewijk is het netjes en opgeruimd. Het lijkt wel alsof mensen in de Jol minder om hun directe leefomgeving geven."* Dit signaleert ook gemeentelijk projectmanager Reinoud Hartmans: *"Er is veel troep in de Jol, het openbaar gebied ligt er slecht bij, tuinen zijn overwoekerd. [...] Je ziet dat mensen hier stelselmatig lak hebben aan wat wel en niet kan."* Opbouwwerker Charlotte Schriever nuanceert: *"Vooral de gemeente vindt dat de openbare ruimte er netjes uit moet zien, maar de bewoners hebben andere dingen aan hun hoofd, zoals armoede en de voedselbank."*

Gebrek aan groen wordt door een aantal respondenten als gemis gezien. Anderen zien in verbetering van het groen juist een kans voor de ontwikkeling van een wijk. Annemarie Nolson (woningcorporatie Woonstad) over de Tarwewijk: *"Bijna altijd wordt gekeken naar de kwaliteit van woningen en het verbeteren daarvan. Maar mijn stelling is dat er [in de Tarwewijk, red.] veel eer te behalen is aan de buitenruimte. Het kan groener, vriendelijker. Meer zorg aan de buitenruimtes besteden, zou veel helpen. In de Tarwewijk ligt daarvoor een hele grote kans, want vanaf 2023 moet de hele riolering in de hele wijk vervangen worden."*

5.2 Samenleven

Sociale cohesie

Het beeld van de respondenten van de mate van sociale cohesie in de onderzochte wijken is wisselend. Zelfs professionals die in dezelfde wijk werken, kunnen hier verschillend tegenaan kijken. Wel signaleren de meesten een samenhang tussen toenemende diversiteit, onveiligheidsgevoelens, mutatie in de wooncomplexen en een afname van de sociale cohesie. Daarmee wordt zowel gedoeld op minder interne cohesie (contact en binding binnen de eigen groep), als op een afname van publieke familiariteit (lichte contacten en in de woonomgeving).

Verschillende respondenten wijzen erop dat een verhoogde mutatiegraad de sociale verbanden in een buurt zwakker maakt. Dit kan vervolgens de mutatie weer versterken, enzovoorts. In een straatinterview vertelt een bewoner van de Jol: *"Mensen kijken hier niet naar elkaar om en communiceren niet meer met elkaar. Er is weinig tolerantie. Op zich hoef je niet per se veel contact te hebben met je burens, maar gewoon vriendelijke omgang is wel belangrijk en dat mis ik hier."* Reinoud Hartmans (gemeente Lelystad) over de Jol: *"Op het gebied van veiligheid staat de wijk niet goed aangeschreven. Mensen voelen zich niet veilig en er wordt veel ingebroken. Er is angst voor burens om iets te zeggen over hun tuin bijvoorbeeld."* José de Jong (woningcorporatie Vestia) ziet zowel in Morgenstond, als in Moerwijk dat de toenemende diversiteit heeft gezorgd voor minder contact en minder vertrouwen: *"Je ziet oude bewoners vertrekken, die hebben de wijk zien veranderen. Die zeggen dat er minder sociale samenhang is. Ook de taal is een barrière."*

55

In de onderzochte wijken waar fysieke wijkvernieuwing is toegepast, was de herstructurering er (mede) op gericht om deze spiraal te doorbreken. Door het woongenot te verbeteren, andere woonsegmenten toe te voegen, door de woonomgeving te verbeteren, hoopt men sociale stijgers vast te houden en de mutatie te verminderen. Zodat de gewenste verbondenheid met de buurt deels overeind blijft. In de wijken waar sloop-nieuwbouw plaatsvond, zorgde dit in delen van de wijk voor fysiek gemengde wijken. Maar in sociaal opzicht wordt dit niet altijd als een verbetering gezien: verschillende respondenten leggen een verband tussen sloop-nieuwbouw, de komst van nieuwe bewoners en een afname van sociale cohesie in de wijk. Zo zijn in Willemskwartier volgens Dirk-Jan Burgersdijk, bestuurslid van de wijkraad, veel sociale netwerken verloren gegaan door de sloop: *"Veel mensen zijn niet teruggekomen [na sloop-nieuwbouw, red.] en dat zijn juist de mensen die de fitnesses van het wijkgebeuren kenden en die daar ook een actieve rol in speelden. De sociale cohesie is sindsdien een stuk minder geworden. Mensen begrijpen elkaar niet altijd. Er zijn veel eilandjes."*

En in het oudbouwdeel van de Oosterparkwijk, waar veel oorspronkelijke bewoners nog steeds wonen, is wel sprake van een sterke interne cohesie, maar tussen groepen in de wijk is nauwelijks contact. Frank Brander (gemeente Groningen): *"Die mensen zijn met hart en ziel Oosterparker, maar mensen die er niet vandaan komen worden dat nooit."* Nathalie van de Garde (WIJ-team) Oosterparkwijk: *"Er is hier veel mantelzorg. Maar gek genoeg is er in de Oosterparkwijk in verhouding de minste geregistreerde mantelzorg [...] Omdat men het heel gewoon vindt. In de oudere buurten doe je dat gewoon. Er is wel veel wantrouwen tegenover de bureaucratie. Je moet oppassen dat je niet bij 'hullie' hoort."* Suzanne Kroon (gemeente Groningen) signaleert hetzelfde in Vinkhuizen: *"Als ik het in één zin zou moeten typeren, dan zie ik een tweedeling in de wijk tussen de nieuwbouw en het deel waar nog niet is gerenoveerd of gesloopt is. Daar zie je grote verschillen tussen de mensen die er wonen. Ik zie ook niet veel verbinding tussen die twee."*

Margreet Rolink, wijkraadslid in de Afrikaanderwijk, maakt zich zorgen over het uiteenvallen van sociale netwerken door de aangekondigde sloop van de Tweebosbuurt: *"In de Tweebosbuurt zitten nu veel mensen die veel vrijwilligerswerk doen. Mantelzorg, buurtactiviteiten. Het is een volksbuurt. Waar ik bang voor ben, is dat het karakter door de sloop verdwijnt."* En Hetta Schultz (gemeente Rotterdam) vertelt over Afrikaanderwijk: *"Hier is de samenredzaamheid groter dan de zelfredzaamheid. Mensen redden het vaak met elkaar. Die verbanden ga je nu natuurlijk aantasten [met herstructurering, red.]. Mijn angst is wel dat er, net als in Katendrecht, een soort tweedeling ontstaat."*

Naast het vasthouden van sociale stijgers door fysieke herstructurering zijn er diverse interventies gericht op het verbeteren van de sociale cohesie in de wijk. Veel van de onderzochte wijken hebben bijvoorbeeld een wijkrestaurant waar goedkoop en laagdrempelig kan worden gegeten. Hiltje van der Wal (gemeente Groningen) over sociaal restaurant 'Bie de buuf' in de Oosterparkwijk: *"Daar zie je dat wijkbewoners aanhaken, ook omdat het wijkteam daar kooklessen geeft. Ik weet niet wat de resultaten exact zijn, maar ik weet dat de mensen die participeren het leuk vinden. Iedereen moet eten, en eten verbindt."* En een vrijwilligster die zich inzet voor 'Bij Betje' in Moerwijk: *"Bij Betje' is laagdrempelig en heeft veel vrijwilligers. Vooral de diners worden drukbezocht. Positieve ervaringen worden 'mond op mond' aan andere bewoners doorgegeven. [...] Samen eten werkt verbindend."* De respondenten zijn over het algemeen positief over deze initiatieven. Het is echter niet duidelijk op te maken uit de gesprekken wat ze doen voor de ontwikkeling van de leefbaarheid.

Bezuinigingen op projecten en voorzieningen sociale cohesie

De economische crisis, de nieuwe Woningwet en de decentralisaties in het sociaal domein hadden weerslag op de projecten en voorzieningen die zich richtten op het verbeteren van sociale cohesie. Er lijkt tegenwoordig minder geïnvesteerd te worden in projecten, interventies of professionals die 'ontmoeting in de wijk' stimuleren dan circa tien jaar geleden. De zichtbaarheid van gemeente en corporaties in bepaalde wijken is afgenomen, omdat er ten tijde van de economische crisis bezuinigd is op wijkgericht werken en daarmee op fysieke laagdrempelige locaties van organisaties in de wijk (bijvoorbeeld in Lelystad). Regelmatig is ook bezuinigd op ontmoetingsfuncties op buurtniveau, op opbouwwerkers en op professionals die met specifieke doelgroepen werken, zoals jongeren (bijvoorbeeld in Den Haag en Groningen). Nadia Abounasr (woningcorporatie Staedion) Morgenstond: *"De buurtfeesten, evenementen zijn afgenomen in vergelijking met voorheen. Het wordt niet meer als onze taak gezien om daaraan mee te financieren. Maar het komt ook omdat de partijen die dat eerst deden zijn wegbezuinigd en de focus nu ligt op individueel niveau."*

Het wordt door verschillende respondenten vooral als uitdaging gezien om de collectieve krachten van de wijk in voorzieningen en activiteiten te koppelen aan individuele problematiek die wordt ervaren. Evert Dagelet, opbouwwerker in Vinkhuizen: *"Deze wijk staat bekend als de wijk waar het wat minder gaat. Voor een deel snap ik dat. Sociale problematiek is er inderdaad, maar tegelijkertijd als je kijkt naar de participatiegraad - hoeveel mensen zich inzetten en de clubs - is dat heel hoog. Dat is ook wel de kunst, hoe kunnen we die sociale problemen verbinden aan al die goede dingen?"*

Diversiteit

Veel buurten en wijken met een goedkope woningvoorraad hebben niet alleen te maken met hoge doorstroming, maar ook met een toenemende diversiteit van de bevolking. In verschillende tijdsgewrichten vestigden nieuwe groepen zich in deze wijken. Naast de meer traditionele groepen met een migratieachtergrond, zoals de Turkse en Marokkaanse, is in wijken zoals de Jol, Meijhorst, Moerwijk, de Oosterparkwijk en de Tarwewijk, de laatste 15 jaar een veel meer diverse instroom merkbaar. Sommige respondenten spreken zelfs van superdiversiteit. In enkele wijken nam het aantal arbeidsmigranten uit Oost-Europa fors toe. Ook de laatste golf van statushouders maakt de meeste van de onderzochte wijken meer divers. Hoewel men de toenemende diversiteit als een gegeven accepteert, wordt dit ook in verband gebracht met afnemende sociale cohesie. Stoffel Boot, directeur van basisschool De Akker in de Tarwewijk: *"We hebben nu 10% Surinaamse kinderen, 12% Antillianen – dat was 30%. Verder 15% Marokkanen, 9% uit Bulgarije, 9% Polen, 4% Portugal, 12% Nederlands. Het is een hele mooie*

mix. Maar wat je dan krijgt, is dat ouders elkaar niet kennen. Ze kennen hun eigen groep, ze eten met Kerst bij hun eigen groep. Contact met een andere groep vinden ze moeilijk, want ze kennen elkaar niet."

Verschillende respondenten leggen een verband tussen culturele diversiteit, een hoog aandeel huishoudens met problemen achter de voordeur ('moeten overleven') en een gebrek aan bewonersinitiatieven in de wijk. Een gebrek aan samenhang en organisatie wordt in deze wijken als oorzaak aangewezen. Marianne van de Broek, directrice basisschool De Meiboom in Meijhorst: *"We merken echt geen 'wij' meer."* En Rob Vooijs (woningcorporatie Vestia) over Moerwijk: *"De bewonersparticipatie is aan het verdwijnen. Je ziet minder activiteiten gebeuren. [...] Op het Escamp festival was bijvoorbeeld altijd veel aanloop bij de standjes van Vestia. Maar je ziet minder mensen bij zo'n standje. Zeven van de acht adressen hier heeft een rugzakje. Van sommige mensen weten we niet eens dat ze zorg nodig hebben. Daardoor is de participatie minder, want dat is niet de groep die vooraan staat."* Vooral in 'oude volkswijken' zoals Oosterparkwijk en Willemskwartier is na de herstructurering een mix ontstaan van oorspronkelijke bewoners, niet-westerse mensen met een migratieachtergrond in de sociale huur, studenten in de particuliere huur en kopers in de nieuwbouw. Nathalie van de Garde (WIJ-team) Oosterparkwijk: *"Dit was altijd een echte volkswijk. [...] Maar het is ondertussen ook een stedelijke woonwijk met heel goed verdienende stedelingen. Het is ook echt een studentenwijk, de derde grote groep. En in mindere mate, een vierde groep van mensen met een niet-westerse afkomst die in de goedkope huurpanden zitten. [...] Dus een pure volkswijk kan je het niet echt meer noemen."*

Toenemende diversiteit wordt ook in verband gebracht met afnemende sociale controle. Gwenn Klabbers (gemeente Lelystad): *"Volgens mij is de sociale controle in de Zuiderzeewijk groter dan in de Jol. In de Jol wonen veel meer mensen met een diverse afkomst. De moskee in de Zuiderzeewijk wordt goed bezocht en heeft invloed in de wijk. Mensen die hier wonen, gaan daar heen om advies te vragen. Door de moskee houden ze elkaar in de gaten. In de Jol heb je dat niet, geen moskee of kerk waardoor mensen niet met elkaar verbonden worden."* Het beleid van een moskee en toenemende onderlinge binding tussen bewoners met een moslimachtergrond, kan overigens ook voor toenemende polarisatie leiden tussen groepen in de wijk. Marianne van den Broek, directrice basisschool De Meiboom, ook in de Meijhorst: *"We hebben discussie over dingen als, 'maar waarom is er dan op Goede Vrijdag geen vrij? Want zij krijgen wel vrij met het Suikerfeest'."*

Participatie en bewonersinitiatieven

In de interviews is uitgebreid gesproken over burgerkracht en participatie. Sinds de economische crisis is de beleidsaandacht voor burgerparticipatie flink toegenomen; deels noodgedwongen door lokale bezuinigingen en een terugtrekkende beweging van woningcorporaties. Veel respondenten zijn ervan overtuigd dat burgerkracht zeer beperkt is in de meest kwetsbare wijken en dat er de laatste jaren in hun wijken te hoge verwachtingen zijn van bewonersinitiatieven. Irma Bolhuis, manager Stichting MOOI Welzijn, over Moerwijk: *"Wij ondersteunen alleen waar nodig. Dat is in een wijk zoals deze erg lastig. Veel mensen zijn pas net in Nederland, ze spreken de taal niet goed en kennen de gebruiken niet. Dus er zijn maar weinig mensen die uit zichzelf denken van 'ik heb een initiatief en ik kan het grotendeels zelf'. Veel mensen moet je blijvend, op armlengte blijven begeleiden. De vrijwilligers die we hebben zijn zelf kwetsbaar. [...] Ze vertonen wel initiatief, maar er hoeft maar een keer een tegenslag te zijn en ze zijn weg."*

Meer dan gemiddeld staan bewoners in kwetsbare wijken in de 'overlevingsstand': ze kampen met armoede, schulden, gezondheidsproblemen, opvoedingsproblemen et cetera. Dit zorgt ervoor dat er in een aantal onderzochte wijken minder energie is om buurtprojecten op te pakken. Er wordt vaak geleund op een beperkt aantal vrijwilligers die zelfstandig (deel)projecten op willen en kunnen pakken. Deze vrijwilligers kunnen bij straat- of buurtactiviteiten ook vaak beter dan professionals bewoners mobiliseren om deel te nemen. Andere vrijwilligers willen vooral uitvoeren en deelnemen (bijv. Moerwijk). Marjo van Ginneken (gemeente Nijmegen) over Meijhorst: *"Op het moment dat je een vingertje wegtrekt, stort dat bewonershuis in elkaar. De bewoners hadden niet de kracht om met elkaar ook de groep te vertegenwoordigen. [...] Ze hadden ook niet de kracht om na te denken hoe*

kunnen we met het geld wat we hebben echt de samenhang versterken. En dat is misschien ook wel een te grote opgave voor die bewoners."

Participatie en bewonersinitiatieven worden wel als een positieve graadmeter gezien voor een wijk. Als er veel en makkelijk initiatieven ontstaan of bewoners betrokken kunnen worden, is dit volgens een aantal respondenten een teken dat het beter of zelfs goed gaat met de wijk. Monique Huisman (gemeente Lelystad) over de Zuiderzeewijk: *"Als ik nu naar de Zuiderzeewijk kijk, zie ik dat daar veel burgerkracht zit. Daarom denk ik dat de wijk in de lift zit. Er wordt veel gedaan door kinderen én volwassenen."*

Respondenten zien een verband tussen leefstijlkenmerken en de mate van participatie van bewoners. In een aantal wijken wordt een kritische houding richting instituties gecombineerd met een gevoeligheid voor autoriteiten. Kortom: er wordt veel geklaagd over gebrek aan inzet van instituties zonder dat dit resulteert in meer eigen initiatief. Met name van de overheid wordt in deze wijken verwacht dat zij zaken oppakt. Gwenn Klabbers (gemeente Lelystad) over de Jol: *"Er zijn in deze buurt veel mensen die wel klagen, maar zelf niks doen. Die vinden het gewoon de verantwoordelijkheid van iemand anders. Er lijkt in deze buurt geen intrinsieke motivatie om er zelf iets van te maken: het is de schuld van de gemeente dat het er niet uit ziet."*

In verschillende wijken wordt een duidelijk verschil opgemerkt in de delen van de wijken waar nieuwe (koop)woningen zijn gekomen. De bewoners in deze delen van de wijk hebben een hele andere houding tegenover autoriteiten. Dirk-Jan Burgersdijk, bestuurslid van de wijkraad en bewoner van Willemskwartier: *"Ik zie verschil tussen de oude en nieuwe bewoners [kopers in de nieuwbouw, red.], in de zin dat nieuwe bewoners veel gemakkelijker een weg vinden door 'dat woud' en ook financieel meer kunnen. Daar zie je het ene na het andere buurtfeestje. De mensen aan de andere kant, die wat minder draagkrachtig zijn en hier al tientallen jaren wonen, kennen niet de manieren om bijvoorbeeld een vergunning aan te vragen."*

58

5.3 Sociale problematiek

Armoede en schulden

Verscheidene respondenten hebben de indruk dat de armoede en schuldenproblematiek in hun wijk de afgelopen jaren is toegenomen, ook in de buurten met goedkope woningen in de wijken waar al een flinke fysieke vernieuwing heeft plaatsgevonden. Elise Nijmeijer (gemeente Den Haag) over Moerwijk: *"Je ziet hier de armoede en schulden toenemen, maar ook de afhankelijkheid van allerlei voorzieningen en organisaties. Je ziet dat mensen niet in staat zijn daar zelf uit te komen. Sommige mensen komen door een soort tijdelijke pech hier terecht en zodra ze de mogelijkheid hebben verlaten ze de wijk weer."* Pastoor Joska van der Meer over Meijhorst: *"Er is steeds meer armoede. Er komen steeds meer mensen op voedselbank af. Ik zie met name verschil tussen voor en na de crisis."*

Een aantal gesprekspartners benoemt dat veel problematiek achter de voordeur verband houdt met armoede en schulden: stress, uitval, gezondheidsproblemen, zelfs inactiviteit en werkloosheid. Charlotte Schriever, opbouwwerker in de Jol: *"Waar armoede is, spelen vrijwel altijd ook andere problemen."* Op een basisschool in de wijk organiseert ze een gratis schoolontbijt voor kinderen en hun ouders, met als doel in gesprek te komen over de thuissituatie. Enkele respondenten wijzen op het bestaan van een armoedecultuur: in een buurt waar veel burens niet werken, wordt werkloosheid van ouder op kind overgedragen; ook de schooluitval ligt er vaak hoger. Ullie Glas (gemeente Groningen) over de Oosterparkwijk: *"Je ziet hier veel generatie-op-generatie-problemen, een soort armoedecultuur. We slagen er uiteindelijk niet in om veel werkgelegenheid te creëren voor die mensen. Of om armoede en schulden te verminderen. Ik zeg het onelegant, er is wel wát verlichting geweest van zware problemen, maar echt oplossen doen we het niet."*

Om armoede te bestrijden, zetten gemeenten een stedelijk beleid in. Zo worden in Groningen participatiebanen ingezet waarbij de werknemer twee jaar iets extra's krijgt bovenop zijn of haar uitkering. Groningen wil deze

periode verlengen. Het idee is dat iemand na deze periode doorstroomt naar een betaalde baan. Verder is de hoop dat door activering de armoedecultuur doorbroken kan worden, dat werknemers een goed voorbeeld voor hun kinderen kunnen zijn, een identiteit aan de baan kunnen ontleen door nuttig bezig te zijn.

Problemen bij jongeren

Veel respondenten noemen het belang van werken aan perspectief voor jongeren in kwetsbare wijken. Na de Oosterparkwijk-rellen eind jaren negentig is naast fysieke ingrepen ook veel inzet gepleegd op jongerenwerk. Hiltje van der Wal (gemeente Groningen): *"We geloven onderhand niet meer in het veranderen van mensen halverwege hun leven, maar dat je het met de paplepel ingegoten moet krijgen. Dus we beginnen bij het kind."* Om te voorkomen dat wijken afglijden, wijst Danielle Laanstra van de politie Groningen op het belang om te investeren in de jeugd. Vinkhuizen is een kinderrijke wijk met enkele risicojeugdgroepen. Laanstra: *"Jongerenwerkers zijn in de pauzes op scholen in de wijk aanwezig. Zij kunnen de verbinding leggen met buitenschoolse activiteiten, sportclubs en het buurthuis in de wijk. [...] Via die weg kom je ook in verbinding met de ouders, en via hen kun je ook andere hulpverleners inzetten."*

Omgekeerd noemen respondenten wisselende beleidsaandacht voor jongerenproblematiek een risico van buurtverval. In verschillende onderzochte wijken is in het verleden sprake geweest van extreme jongerenoverlast, zoals bedreigingen, brandstichting, rellen et cetera. Politie en gemeente reageerden hierop met stevige maatregelen, zowel repressieve interventies als een verhoogde inzet van jongerenwerkers (bijvoorbeeld in Willemskwartier en Meijhorst). Deze inzet was in de meeste wijken voor een relatief korte periode en lijkt met name gericht te zijn geweest op de veiligheidssituatie en minder op de achterliggende problematiek van jongeren. Diverse respondenten geven aan dat als de lange adem ontbreekt, jongerenoverlast vaak weer snel terugkeert.

59

Maatschappelijke voorzieningen

In de onderzochte wijken waar stevig fysiek is vernieuwd, wordt de komst van nieuwe wijkvoorzieningen als belangrijke factor beschouwd van zowel vernieuwing, als verbinding tussen bewoners in de wijk. Vincent Cantrijn, voormalig medewerker van woningcorporatie Portaal, over Willemskwartier: *"Nieuwe voorzieningen waren een belangrijk onderdeel van het herstructureringsplan, met als doel nieuwe samenhang in de buurt te krijgen. Hier hoorde ook het samengaan van de scholen in het wijkcentrum bij. Veel ouders die in de koopwoningen in Willemskwartier kwamen wonen, hebben hun kinderen op de nieuwe school gedaan."*

Ook in de Zuiderzeewijk, de Jol en Palenstein zijn recent nieuwe buurtcentra gerealiseerd. Directeur Anja Hepp van het nieuwe integraal kindcentrum De Meerpaal in Palenstein: *"Dit gebouw waar we nu zitten is nieuw en heeft een enorme positieve ontwikkeling gebracht. Doordat al die voorzieningen hier nu zitten. Het Castellum is een belangrijk 'brandpunt' in de wijk, want hier hebben we letterlijk korte afstanden tussen verschillende partijen - school, opvang, welzijn, Piezo."* In de Oosterparkwijk nam de gemeente het initiatief om twee basisscholen in de wijk te laten fuseren om het contact tussen kinderen van de oorspronkelijke Oosterparkers en nieuwe instromers te bevorderen.

Maar in de laatste tien jaar is in een aantal wijken ook bezuinigd op buurtvoorzieningen. Verschillende respondenten ervaren het gebrek aan buurtgerichte voorzieningen als een belangrijk gemis. In wijken waar de uitstroom uit zorgorganisaties merkbaar drukt op de draagkracht van de wijk, ontbreekt het niet alleen aan laagdrempelige voorzieningen, maar ook aan capaciteit in het welzijn en zorgdomein. Elise Nijmeijer (gemeente Den Haag) Moerwijk: *"Er wordt structureel bezuinigd op vastgoed en er is bezuinigd op welzijnswerk. Er is hier nu één welzijnslocatie, je ziet nu dat zij maar een klein deel van de wijk bereiken. [...] De zorg die sommige bewoners nodig hebben zit vaak in het centrum of in Loosduinen. Vaak is het lastig om daar te komen, sommige mensen kunnen niet fietsen of hebben geen fiets of auto. Er is een slechte ov-verbinding en alles kost geld. De vraag is: waarom plaats je mensen in zo'n wijk en zorg je niet voor lokale ondersteuning?"*

In wijken waar al voor de hernieuwde Woningwet duidelijke meerjarige financiële afspraken waren, zoals in Palenstein en Willemskwartier, droegen woningcorporaties de laatste jaren nog bij aan de financiering en realisatie van wijkvoorzieningen. Een aantal corporaties geeft aan dat dit nu en in de toekomst lastig zal zijn. Veelal wordt de laatste jaren gekozen voor complexgerichte voorzieningen: dit zijn vaak relatief kleine ruimtes, gericht op eigen huurders. Rob Vooijs (woningcorporatie Vestia) over Morgenstond: *“Wij kunnen een ruimte beschikbaar stellen en dan vragen we bijvoorbeeld Stichting MOOI om een programma te draaien. Wij leveren ruimte, de gemeente subsidieert het programma. Je zit als corporatie snel aan de grens van wat je kunt doen.”*

5.4 Veiligheid en overlast

Veiligheid is een bepalende factor in processen van buurtverval en -ontwikkeling. Het is lastig uit de gesprekken op te maken of de objectieve en subjectieve veiligheid is verbeterd in de onderzochte wijken. Dit kan in dezelfde wijk per respondent anders worden ervaren. De cijfers uit de Leefbaarometer laten, in lijn met de landelijke trend, over het algemeen een verbetering zien. Uit de gesprekken zijn wel een aantal observaties mogelijk over veiligheid in connectie tot buurtverval of -verbetering.

Subjectieve veiligheid

Een aantal respondenten geeft aan dat politie en toezichhouders zich deels hebben teruggetrokken uit de wijk en vervangen zijn door camera's. Het plaatsen van camera's kan goed zijn voor de objectieve veiligheid in de wijk - politie is snel aanwezig bij incidenten. Maar als daardoor gekozen wordt voor minder politie op straat, heeft dat een negatieve invloed op het gevoel van veiligheid. Mensen kunnen hun verhaal niet makkelijk kwijt aan een professional. Ben Heezen, inspecteur bouw- en woningtoezicht in de Tarwewijk. *“De overheid is teruggetrokken, de politie is minder op straat, stadsbeheer is er niet meer. [...] Als je niemand meer ziet, wordt het gevoel bij mensen heel onveilig.”*

60

Criminaliteit en ondermijning

In sommige wijken die gedeeltelijk fysiek vernieuwd zijn, vormde de aanpak drugsgerelateerde criminaliteit en overlast mede aanleiding voor grootschalige fysieke vernieuwing – dit speelde bijvoorbeeld in Oosterparkwijk, Afrikaanderwijk en Willemskwartier. In deze wijken is nog steeds sprake van drugsoverlast, maar veel minder dan voorheen. Onduidelijk is volgens sommige respondenten of de afname verband houdt met de fysieke vernieuwing. Een aantal respondenten vermoedt dat de criminaliteit niet zozeer is verminderd, maar dat het minder zichtbaar is in het straatbeeld. Annet van Otterloo (Afrikaanderwijkcoöperatie) over de Afrikaanderwijk: *“Zelf heb ik me nooit onveilig gevoeld hier, maar mensen spreken over professionalisering van de criminaliteit. Het is nog steeds wel een groot probleem, maar het valt je als bewoner of ondernemer minder lastig. Het is minder zichtbaar.”* In de Afrikaanderwijk gaat veel aandacht uit naar de aanpak van criminaliteit, ondermijning en malafide ondernemers. In andere wijken kwam dit minder aan de orde; desgevraagd gaven ordehandhavers en andere professionals aan weinig zicht te hebben op de activiteiten van ondermijnende netwerken in de wijk.

Overlast

'Overlast' is een van de woorden die het vaakst viel in de interviews in de elf wijken. Door veel respondenten wordt een verband gelegd tussen de concentratie van goedkope woningvoorraad, sociale problematiek achter de voordeur en overlast. De bron van overlast is uiteenlopend, maar het meest worden jongeren en mensen met een psychische kwetsbaarheid genoemd. In de verschillende wijken waar jongerenoverlast wordt ervaren, is een gerichte aanpak ingezet. In sommige wijken, bijvoorbeeld Meijhorst en Willemskwartier, had dit vooral een tijdelijk karakter na een geweldsincident.

Veel respondenten wijzen erop dat de instroom van bewoners met een zorgachtergrond met weinig of onvoldoende begeleiding leidt tot toenemende overlast in de buurt. Hierbij wordt vaak een direct verband gelegd met recente beleidswijzigingen in het sociaal domein. José de Jong (Vestia) over Morgenstond: *“Het beleid om*

mensen langer te laten thuis wonen en buiten de instelling zorg te bieden, leidt ertoe dat er meer [uitstromers, red.] terecht komen in deze wijk. Dit roept de vraag op: kunnen deze mensen dat wel? [...] Die huurder heeft meer hulp nodig, maar dat is teruggeschroefd. Wij als corporatie willen eigenlijk dat er meer hulp is, omdat dat problemen en overlast voorkomt. [...] Ik heb portieken waar driekwart van de mensen een rugzakje heeft. Daar komt overlast van. Het is moeilijk om mensen met elkaar in gesprek te brengen. Ook voor de corporatie brengt dat een verandering als het over leefbaarheid gaat. Zorgen voor 'schoon, heel, veilig' wordt lastiger voor ons."

In sommige wijken zorgt de aanhoudende overlast van huurders met psychische problemen voor moedeloosheid en apathie onder bewoners. Opbouwwerker Evert Dagelet (WIJ-team Vinkhuizen): *"Wij hebben in deze wijk een aantal gevallen die al jaren structureel overlast veroorzaken. Die omwonenden zijn echt wanhopig, daar is het vertrouwen weg. Die bellen niet meer. [...] En wij moeten vertellen dat ze zelf moeten participeren, we vragen wat ze er zelf aan kunnen doen. Dat is een hele gekke boodschap. Op een gegeven moment is de rol van de buurman echt wel uitgespeeld."*

Meldingsbereidheid

De meldingsbereidheid over overlast en illegale praktijken ligt in een aantal wijken laag. Klachten blijven vaak binnenskamers totdat een professional er toevallig op stuit in een gesprek. Volgens professionals wordt in een aantal wijken veel informeel geklaagd, zonder dat dit resulteert in officiële meldingen. Deze beperkte meldingsbereidheid kan deels te maken hebben met aanwezige onveiligheidsgevoelens en teleurstellingen in instituties uit het verleden. Ook zijn veel mensen in deze wijken te druk met persoonlijke problemen om zich te bekommeren over gebeurtenissen in buurt of portiek. Claudia Egberts (politie Haaglanden) Moerwijk: *"De meldingsbereidheid is vrij laag. Mensen hebben hun eigen problemen en zitten er niet op te wachten om iets over hun burens te melden, waardoor zij verder in de problemen komen."*

61

Een aantal respondenten wijt de lage meldingsbereidheid aan een gebrek aan vertrouwen in instituties. Evert Dagelet, opbouwwerker in Vinkhuizen: *"Er was hier veel overlast. Maar er heerste zoveel frustratie en angst dat mensen gingen schuilen: als de overlast te groot is en lang aanhoudt, verliest men het vertrouwen dat het loont om je in te zetten. Er kwamen nauwelijks meer meldingen binnen. De laatste jaren is het wel verbeterd."* Volgens de politie in Vinkhuizen ligt het aantal signalerende meldingen, bijvoorbeeld over een verdachte auto in een straat, nog steeds lager dan elders in de stad. Als het gaat om meldingen over huiselijk geweld scoort Vinkhuizen juist relatief hoog; volgens Danielle Laanstra (politie Vinkhuizen) speelt in beide gevallen mee dat de sociale samenhang in veel deelbuurten van Vinkhuizen matig is: *"Omdat de cohesie er niet is, praten mensen hier makkelijker over andere buurtbewoners."*

Volgens enkele respondenten lijkt de meldingsbereidheid toe te nemen in wijken waar fysieke vernieuwing plaatsvond en vervolgens nieuwe groepen zijn neergestreken. Hiltje van der Wal (gemeente Groningen) over de Oosterparkwijk: *"De Oosterparkwijk deed het altijd slecht op veiligheid en meldingen, maar dat is nu absoluut niet meer zo. In die zin heeft het mengen van woningen wel zijn functie gehad."*

5.5 Beeldvorming

In verschillende onderzochte wijken stellen respondenten dat wijkbewoners een positiever beeld over de wijk hebben dan mensen buiten de wijk. Bas Böhm (gemeente Nijmegen) over Meijhorst: *"Het beeld dat mensen van buiten Dukenburg [het stadsdeel waar de wijk Meijhorst onderdeel van uitmaakt, red.] hebben, is veel slechter dan het beeld dat mensen die in Dukenburg zelf wonen hebben. Die zijn vaak heel trots op de wijk, die vinden het hartstikke mooi om daar te wonen, het is groen en ruim."* En Stadsmarinier Marcel Dela Haije over de Afrikaanderwijk: *"Het beeld van de Afrikaanderwijk buiten de wijk wordt nog erg gedictieerd door werkloosheid, criminaliteit, allochtonen, et cetera. Terwijl inwoners van de wijk dit zelf echt anders zien."* Dit wordt ook

regelmatig als argument genoemd om bij wijkvernieuwing te streven naar het vasthouden van sociale stijgers: zij zien vaak meer potentie in van het gebied dan mensen van buiten.

Interne beeldvorming

De trots van de inwoners over de wijk wordt met name genoemd in de wijken waar al een stevige fysieke vernieuwing heeft plaatsgevonden. De vernieuwing van de woningvoorraad en toevoeging van voorzieningen verhogen de woontevredenheid. Arthur Gerritsen (De Goede Woning) Palenstein: *"Mensen waarderen Palenstein zelf nu ook beter, die hoeven niet zo nodig Palenstein uit. En door binnen Palenstein te verhuizen houden ze hun netwerk in stand en hun kinderen hoeven niet naar een andere school."* Maar niet alleen de bewoners die binnen de wijk door konden schuiven naar nieuwbouwwoningen zijn positief over de fysieke herstructurering van de wijk. In veel straatinterviews in de onderzochte wijken die een stevige fysieke vernieuwing doormaken of hebben doorgemaakt, wordt dit als een belangrijk positieve ontwikkeling genoemd door bewoners.

De externe beeldvorming lijkt soms invloed te hebben op de interne beeldvorming in een wijk. Een aantal respondenten geeft aan dat zij, hoewel het prettig wonen is in de wijk, er liever niet mee geassocieerd worden. Dit lijkt deels te maken te hebben met de kloof die intern en extern tussen de beelden bestaat en het algemene besef van deze kloof. Bo Nannekhan, bewoner van Meijhorst: *"Ik woon in de Meijhorst. Ik ben er trots op. Het is een leuke wijk, een groene wijk. Maar als ik zeg, 'ik woon in de Meijhorst', dan heb ik toch vaak een gevoel van bijna schaamte om het hardop te zeggen."* Interessant is de uitspraak van een bewoonster die al 25 jaar in de Tarwewijk woont en zich terdege bewust is van de negatieve reputatie van haar wijk: *"Ik moest hier erg wennen, maar ik zou nu niet meer weg willen. Ik kwam hier in de slechte tijd wonen: er was veel gedoe, criminaliteit. Dat is verbeterd. Alleen mijn huis [sociale huurwoning, red.] is nog steeds een zootje, het lekt en kraakt. Mijn familie uit Brabant zegt wel: Anja is harder geworden sinds ze in de Tarwewijk woont."*

62

Imago

Negatieve gebeurtenissen in de media van een wijk kunnen langdurige gevolgen hebben voor de externe beeldvorming van een wijk. Victor Weisenbach (woningcorporatie Nijestee) over de Oosterparkwijk: *"Neem de Oosterparkkellen. Twintig jaar later zit dat mensen nog zo in het hoofd. We proberen al jarenlang het imago van de Oosterparkwijk te verbeteren, zodat dit soort dingen tot het verleden gaan behoren. Hoe lang blijft een groot incident hangen als een wijk het stempel 'gevaarlijk' krijgt?"* Een aantal respondenten geeft aan dat fysieke ingrepen niet alleen interne beeldvorming positief beïnvloed, maar ook kunnen leiden tot imagoverbetering. Rob van de Wetering (corporatie Portaal) Willemskwartier: *"Het ziet er nu allemaal mooi en fraai uit. En natuurlijk was dat in het begin wennen, maar als je gewoon eerlijk bent, dan zijn heel veel wijken jaloers op wat hier allemaal gebeurd is."*

In de onderzochte wijken die voor een belangrijk deel zijn geherstructureerd, noemen respondenten imagoverbetering als een belangrijke indicator van wijkverbetering. Vincent Cantrijn (voormalig medewerker van Portaal) over Willemskwartier: *"Ik loop nog steeds vol trots door de wijk. Ik hoor en zie dat de wijk op niveau is. De wijk heeft geen negatief imago meer in de stad. Dit is voor mij een bevestiging dat alle inspanningen hebben gewerkt."* En Bas Molenaar (corporatie de Goede Woning) over Palenstein: *"Je merkt dat mensen de wijk meer zijn gaan waarderen, naarmate wij de fysieke kant meer hebben aangepakt. Je merkt ook dat de woningen die gerealiseerd worden erg in trek zijn. Mensen willen weer in Palenstein wonen. Terwijl, toen wij begonnen met die woningen, mensen zeiden: daar wil je niet wonen!"*

Niet alleen fysieke interventies worden ingezet om het imago van de wijk te verbeteren. Stadsmarinier Marcel Dela Haije, zette zich actief in om stereotiepe beelden over de Afrikaanderwijk te kantelen: *"Ik heb filmpjes laten maken over positieve rolmodellen van de wijk en ze vervolgens verspreid op social media. Op meet-ups in de stad worden die filmpjes vertoond, dan zie je soms toenadering ontstaan. Ook doe ik mijn best om rolmodellen in tv-programma's terug laten komen. Dat is een ontzettend belangrijke factor in het heroverwegen en herontdekken van zo'n gebied."*

Wijk in zicht

Opbouwwerker Nathalie van de Garde vertelt over een campagne waarmee gemeente en corporaties het imago van de Oosterparkwijk probeerden te verbeteren: *"Met 'Oosterparkwijk altijd een goede dag' is gekeken naar de sterke kanten van de wijk. Er zaten zo'n 700 zpp'ers in de wijk, die uitgenodigd zijn voor verschillende ontmoetingen. Daar is uiteindelijk de BOOM (Bewoners en Ondernemers Ontwikkelingsmaatschappij) uit gekomen. Er was een postercampagne met die ondernemers, met allemaal oneliners. Dat heeft volgens mij wel geholpen."*

5.6 Samenwerking en proces

Programmatistische samenwerking

In het merendeel van de onderzochte wijken vond de afgelopen decennia stedelijke vernieuwing plaats, veelal medegefinancierd met een rijksbijdrage vanuit het ISV. Hiervoor was een programmatistische samenwerking opgetuigd tussen gemeente en woningcorporaties, en vaak ook met andere instellingen, ondernemers en verenigingen in de wijk. De meerwaarde van deze programma's is in veel interviews erkend. Met name de fysieke aanpak van de wijken wordt gezien als aanjager van positieve ontwikkelingen op diverse terreinen. Bijvoorbeeld in Palenstein en Willemskwartier geven zowel gemeente als corporaties aan dat de verbetering van de leefbaarheid te danken is aan de geslaagde programmatistische samenwerking. Ondanks de economische crisis is het hier gelukt om deze aanpak door te zetten, deels door restbedragen uit ISV na het afronden van dit rijksprogramma. Tegelijkertijd geven sommige respondenten aan dat niet alle ambities zijn waargemaakt die men destijds beoogde, met name als het gaat om doelstellingen rond sociale stijging en sociale cohesie.

In Lelystad verklaren verschillende geïnterviewden de weliswaar lichte verbetering van de Zuiderzeewijk vanuit het programma 'stedelijke vernieuwing op uitnodiging' dat de gemeente inzette toen de stedelijke vernieuwing stagneerde als gevolg van de economische crisis en de beëindiging van het ISV. Hoewel er weinig geld mee gemoeid was, zorgde het wel voor meer zichtbaarheid van de gemeente in de wijk en voor meer beleidsmatige alertheid voor het leefklimaat, zowel bij de gemeente, als de corporatie en de instellingen in de wijk.

Een lange adem

Een van de sleutels tot duurzame wijkverbetering, zo kwam in veel interviews aan de orde, ligt in de doorlooptijd van projecten en programma's. In kwetsbare wijken is een langdurige sociaaleconomische en sociaal-maatschappelijke inzet nodig om taaie achterstanden onder de zittende bewonersgroepen positief te beïnvloeden. Denk hierbij onder andere aan armoede, laaggeletterdheid, laaggeschooldheid, inactiviteit en werkloosheid. De benodigde lange adem ontbreekt echter vaak in beleidsplannen en wijkgerichte uitvoeringsprogramma's.

Irma Bolhuis (Manager Stichting Mooi Welzijn) over Moerwijk: *"Je kunt een heleboel projecten snel tot een succes maken. Alleen om bewoners in beweging te krijgen en zorgen dat ze dat vasthouden, is een veel taaier proces. Wethouders willen graag iets leuks openen en succes hebben. Het moet allemaal groots en meeslepend. Maar dat is volgens mij niet altijd wat de wijk vooruit gaat brengen. Dat is veel meer een lange adem. Op individueel niveau en op groepsniveau."* Hiltje van der Wal (gemeente Groningen) over de Oosterparkwijk: *"We beginnen nu bij het kind. Voordat het beleid effect heeft gaat dat wel even duren. Het is een kwestie van lange adem. We hebben als overheid [...] vaak met korte trajecten gewerkt. Je hebt veel meer baat bij continuïteit in beleid. Op dieet gaan is het probleem niet, dat kan iedereen wel, maar het veranderen van je levensstijl, daar ligt de oplossing."*

Als het gaat over de positieve ontwikkeling van de Afrikaanderwijk verklaren geïnterviewden het succes vrijwel unaniem vanuit de langdurige, consistente en integrale gebiedsaanpak. In de afgelopen twintig jaar is de wijk stapje voor stapje fysiek verbeterd, waarbij de investeringen ook tijdens de crisis zijn voortgezet. Daarbij is bovendien ook de infrastructuur aangepakt, zodat de wijk beter verbonden is met de omgeving. Ook is werk gemaakt van het verbeteren van de veiligheid, het upgraden van de wijk economie en van de uitstraling van de

openbare ruimte. Stadsmarinier Marcel Dela Haije: *“Dit is een goed voorbeeld van een zeer integrale aanpak, waarbij je én fysiek én sociaal én veilig én economie bij elkaar brengt en loslaat op een gebied.”* Naast de gestegen woningprijzen ziet men de opening van nieuwe voorzieningen, zoals koffiebars, yogacentra en de veganistische bakker als signalen van verbetering.

Als de lange adem op het sociaal domein wel gevonden wordt, helpt een hoge doorstroming in de goedkope woningvoorraad hier niet bij voor de ontwikkeling van de wijk. Is de aanpak effectief en bewoners trekken zich aan de eigen haren uit het moeras, dan verhuizen ze vervolgens vaak naar andere en betere wijken. De lege woningen worden vervolgens wederom ingevuld met huishoudens met een rugzakje. Joska van der Meer (pastoor Ontmoetingskerk) Meijhorst: *“Als je hier werkt voor de jonge mensen, dan werk je voor de export, zeg ik altijd.”*

Samenwerking tussen corporaties en gemeenten

De financiële positie van gemeenten en/of corporaties kan veel invloed hebben op de ontwikkeling van een wijk. Tijdens de economische crisis bezuinigden veel gemeenten op wijkaanpak, of het initiatief werd nadrukkelijk bij bewoners en andere partijen neergelegd (bijvoorbeeld in Den Haag en Lelystad). De corporaties Vestia en HaagWonen zijn op dit moment door hun financiële positie minder in staat grote fysieke ingrepen te doen in de wijken waar zij veel bezit hebben. In het verleden verkocht Centrada (Lelystad) in diverse wijken veel woningen aan zittende bewoners, waardoor veel woningen nog steeds een onderhoudsachterstand hebben.

Los van de financiële positie zijn het beleid en de samenwerking tussen de corporaties en gemeenten van groot belang voor de ontwikkeling van een wijk. Diverse geïnterviewde vertegenwoordigers van corporaties geven aan dat de druk op de betaalbaarheid en beschikbaarheid van de sociale woningvoorraad op stedelijk niveau van invloed is op de fysieke aanpak in kwetsbare wijken. Concreet wordt in verschillende wijken gekozen voor behoud van kwetsbare complexen met goedkope woningen. Ook het politieke klimaat zorgt soms voor onrust. Hetta Schultz (gemeente Rotterdam) over de Afrikaanderwijk: *“De raad hield zich niet zo bezig meer met wat het fysieke plan [voor sloop en nieuwbouw van de Tweebosbuurt, red.] behelsde, maar het ging om de vraag: wat we gaan doen met die 700 huishoudens?”*

Soms zijn er, ondanks de grote kwetsbaarheid en leefbaarheidsproblematiek in delen van een wijk, redenen om niet fysiek in te grijpen. Manon Karssen (gemeente Nijmegen) over Meijhorst: *“In die maisonnettes wonen vooral gezinnen, soms heel groot. Er is een tekort aan dit soort eengezinswoningen in de rest van de stad. Ze hebben dus weinig opties daarnaast.”* Over dezelfde complexen zegt Jacques Steegemans van woningcorporatie Talis: *“Wij houden slopen tegen, omdat de maisonnettes een functie hebben in de stad. Dan zeg ik: ga eerst tien tot vijftien jaar verder kijken en sloop ze dan. En niet nu, in een tijd van dikke vette woningnood.”*

Waterbedeffecten

Veel respondenten wijzen erop dat stedelijke ontwikkeling of wijkontwikkeling elders in de stad of regio een negatieve invloed heeft op de ontwikkeling van hun wijk. Met name sloop-nieuwbouw elders wordt genoemd als een belangrijke verklaring voor een verslechterde leefbaarheid en de instroom van huishoudens met een lagere sociaaleconomische positie. Hetta Schultz (gemeente Rotterdam) over de Afrikaanderwijk: *“Ik hoor van Vestia dat wij hier nu mensen tegenkomen uit de Tweebosbuurt die tien jaar geleden uit Hoogvliet zijn verhuisd. Sloopnomaden. Die mensen zijn er niet beter op geworden in die tien jaar.”* Jos Muller, voorzitter van het Wijkplatform en bewoner van Morgenstond: *“Deze wijk knapt op en die mensen vertrekken naar andere wijken, zoals Moerwijk. Die mensen moeten toch ergens heen. Dat zien we gebeuren, die waterbedeffecten.”*

Beleidsmakers in Rotterdam geven aan te proberen de mogelijke waterbedeffecten zoveel mogelijk te willen dempen. Annemarie Nolson (woningcorporatie Woonstad) over de vernieuwingsplannen voor de Mijnkintbuurt in de Tarwewijk: *“Over de volgorde zijn we nog aan het puzzelen. Het zou mooi zijn als we de sloop-nieuwbouw in fasen kunnen doen, zodat mensen kunnen doorschuiven naar een nieuwe woning in de buurt zelf. Dat je zo*

nadenkt over verhuisbewegingen." Hetta Schultz (gemeente Rotterdam) over de Afrikaanderwijk: "Onze ambitie is om mensen zo goed mogelijk te laten landen op hun nieuwe adres. Dus vorig jaar hebben we naast het wijkteam een team gezet dat gaat kijken of we alle problemen in beeld hebben. Zijn die door de hulpverlening gedekt? Om te voorkomen dat mensen nieuwe problemen krijgen door het verhuizen, schulden maken bijvoorbeeld. En het derde deel is kijken of je kansen ziet voor ontwikkeling – maar dat is natuurlijk heel ingewikkeld."

Continuïteit van wijkprofessionals

De binding van professionals is in verschillende gesprekken genoemd als cruciaal onderdeel van een effectieve sociale gebiedsaanpak. Harry Poelman (gemeente Groningen) over Vinkhuizen: "We zijn bezig met data over hoe WIJ-teams in de stad functioneren. Daar blijkt uit dat als het gaat om de outreachende kracht, het wijkteam van Vinkhuizen stedelijk op nummer 1 staat. En dat heeft volgens mij te maken met de mensen, [...] de meesten werken er al heel lang, die kennen de wijk heel erg goed." Tijdens het groepsinterview met wijkprofessionals in Vinkhuizen was dit merkbaar: drie respondenten hadden een foto van het wijkteam of het wijkgebouw meegebracht en er heerste een opgewekte, enthousiaste sfeer. In enkele wijken gaven professionals en bewoners daarentegen aan dat het verloop van professionals in de wijk relatief groot was; dit wordt zonder uitzondering als negatief ervaren. Ook waren enkele geïnterviewde professionals nog maar kort werkzaam in de betreffende wijk, meestal waren ze ingestroomd in een team dat nog relatief kort in deze formatie samenwerkte.

In verschillende wijken kwam aan de orde dat de capaciteit van frontlinieprofessionals over de hele linie – van politie tot jongerenwerker, van onderwijsassistent tot maatschappelijk werker – tekortschiet. Sinds de economische crisis is er veel bezuinigd in de publieke sector. Het gevolg is niet alleen dat wijkmanagers soms zijn verdwenen (Lelystad), maar ook dat veel sociale professionals een steeds groter werkgebied moeten bestrijken dan vroeger. Veel geïnterviewde sociaal werkers, maar ook wijkagenten, zijn actief in een stadsdeel of in meerdere wijken. Daardoor moeten ze hun tijd en aandacht verdelen. Dat kan zorgen voor versnippering, omdat partijen langs elkaar heen werken. Het belang van een solide professionele infrastructuur wordt duidelijk in de Afrikaanderwijk, waar het welzijnswerk na de aanbesteding in 2018 aan een nieuwe partij is gegund. Deze partij beloofde een andere manier van werken, maar de overgang verliep niet vlekkeloos. Verschillende respondenten – zowel bewoners als professionals – uitten tijdens de interviews hun onvrede over gebrekkige communicatie en niet nagekomen afspraken.

65

5.7 Externe factoren

In dit hoofdstuk legden we op diverse plekken een verband tussen de economische crisis, wijkoverstijgende beleidswijzigingen – zoals de hernieuwde Woningwet en de decentralisaties in het sociaal domein - en buurtverval en buurtontwikkeling. In deze paragraaf diepen we het verband tussen buurtverval en externe wijkoverstijgende factoren verder uit.

Economische crisis

In veel wijken zorgde de economische crisis voor uit- en soms afstel van fysieke vernieuwingsplannen. Jos Muller, voorzitter van het Wijkplatform en bewoner van Morgenstond: "Tijdens de crisis werd het renoveren in plaats van sloop en nieuwbouw. Het ene gebouw kreeg een likje verf en het andere dubbele beglazing, nieuwe plafonds, noem maar op. Er zijn delen van de wijk beter en delen slechter geworden. Je ziet over het algemeen dat corporaties minder aan de woningen zijn gaan doen. Er zijn veel dingen die op de planning stonden niet door gegaan."

Een aantal respondenten ziet een verband tussen uitgestelde vernieuwingsprojecten en buurtverval. Joska van der Meer (pastoor Ontmoetingskerk) over Meijhorst: "Er lag vlak voor de crisis een heel ambitieus plan: Hart voor Dukenburg. Dat is toen niet doorgegaan. Daarna is er een nieuw plan gemaakt voor het winkelcentrum. De wijk had hoge verwachtingen. [...] Maar de mensen die ik spreek, zijn teleurgesteld over wat er nu komt." Sommigen

zien een neerwaartse spiraal ontstaan door het uitstel van (fysieke) plannen door de crisis, voortgaande verloederding, teleurstellingen bij zittende bewoners en verhoogde mutatie. Wim Borst, bewoner van Palenstein: *"Veel huizen hier zijn slecht geïsoleerd. Onze woning is uit 1968. Ik vermoed dat, omdat ze wilden inzetten op nieuwbouw, ze al een tijdje weinig onderhoud meer pleegden aan de huizen. En toen die plannen stopten tijdens de crisis, zijn die flats snel verder verloederd. Er is niet meer geïnvesteerd al die decennia."*

Woningwet 2015

De herziening van de Woningwet in 2015 wordt door veel partijen aangedragen als een van de externe factoren als belemmering voor wijkontwikkeling. De Woningwet heeft veel invloed op de visie, het beleid en de aanpak van woningcorporaties in de onderzochte wijken. Bert Horst, oud-medewerker corporatie Nijestee, over de Oosterparkwijk: *"Vroeger mochten wij koopwoningen en vrije sector huur maken, noem alles maar op. Dat dat nauwelijks meer kan, is de dood in de pot."* En Lenie Broere (Vestia) over de Afrikaanderwijk: *"We bouwen alleen voor de doelgroep. Wat wij vroeger aan leefbaarheid deden, dat mag nu niet allemaal niet meer. En het is natuurlijk lastig dat wij ons niet meer mogen bemoeien met welzijnswerk."*

Verschillende vertegenwoordigers van woningcorporaties geven aan dat corporaties in de onderzochte wijken eerder kiezen voor behoud van betaalbare woningen wijken, dan voor differentiatie van de woningvoorraad. Dit heeft volgens de respondenten met name te maken met de verminderde investeringscapaciteit, die mede het gevolg is van de verhoogde belastingdruk door onder meer de Verhuurdersheffing. Maar het heeft ook te maken met de visie van de corporaties op hun kerntaken en op waarde van het bezit. De visie lijkt verschoven van het wijkperspectief naar het bewonersperspectief. Men richt zich op het kwalitatief en betaalbaar huisvesten van de doelgroep; de ontwikkeling van de wijk staat minder centraal. Sloop van betaalbare woningen en het terugbouwen van koopwoningen of dure huurwoningen betekent immers dat betaalbaarheid en beschikbaarheid afneemt en dat huishoudens elders gehuisvest moeten worden. Kortom: in de onderzochte wijken lijken corporaties minder dan in het verleden gericht op het wijkniveau, maar meer gericht op kwaliteit van hun complexen en de stedelijke huisvestingsmogelijkheden van hun doelgroep. Janneke van Eerde (gemeente Lelystad) over de Zuiderzeewijk: *"Je merkt dat Centrada minder kan vanwege de Woningwet. Dat is een nadeel. Dat je alleen kijkt naar de huurde, r terwijl wij als gemeente kijken naar de hele wijk."*

Er zijn ook uitzonderingen: sommige woningcorporaties – met name die met meer financiële armslag - zoeken actief hoe ze deze trend kunnen keren binnen de Woningwet. Annemarie Nolson (Woonstad) over de Tarwewijk: *"We zien natuurlijk wel dat we de afgelopen jaren niet zo'n duidelijke gebiedsfocus hebben gehad en dat dat een gemis is, dus we gaan daar nu weer meer op doen. Maar wel passend binnen de Woningwet. Dat is een zoektocht. Hoe je bijvoorbeeld omgaat met bedrijfshuisvesting en maatschappelijke kortingen op een manier waarop dat past binnen de Woningwet."*

Sloop-nieuwbouw en differentiatie komen overigens nog steeds voor, maar in mindere mate dan in het verleden. Bovendien wordt in veel projecten voor vervangende nieuwbouw gekozen, waardoor ook de nieuwbouw vaak uit sociale huurwoningen bestaat. Differentiatie komt nog wel voor, maar dan gaat het vaak niet om koop- of dure huurwoningen, maar om sociale huurwoningen met een hogere huur. Het idee hierachter is dat hiermee een deel van de corporatiedoelgroep aangetrokken wordt dat inkomen heeft uit werk en een minder grote rugzak.

In een aantal wijken is overigens wel ten tijde van de stedelijke vernieuwing op forse schaal sloop-nieuwbouw toegepast. Zo is in Willemskwartier bijna de gehele oorspronkelijke woningvoorraad vervangen in drie golven van vernieuwing gedurende een periode van dertig jaar. Ook in Vinkhuizen (Groningen), Morgenstond (Den Haag) en Palenstein (Zoetermeer) is relatief veel sloop-nieuwbouw toegepast. Deze programma's zijn echter óf afgerond of flink op stoom gekomen in de periode voor de economische crisis (2008-2014). Voor Willemskwartier en Palenstein geldt bovendien dat men ondanks de crisis en de herziening van de Woningwet de herstructurering heeft voortgezet, omdat er verregaande afspraken lagen tussen gemeente en corporaties.

De respondenten in deze wijken geven aan dat het maar zeer de vraag is of een dergelijke aanpak in dit tijdsgewricht nog haalbaar of zelfs wenselijk is. De Europese richtlijnen en het passend toewijzen wordt gezien als te beperkend voor wat nodig is in kwetsbare wijken. Victor Weisenbach, wijkcoördinator bij corporatie Nijestee in Vinkhuizen: *"Door de nieuwe Woningwet is het alleen maar verergerd. Je zegt tegen mensen die geen geld hebben dat ze alleen maar naar een bepaalde plek kunnen, want een gezinswoning is te duur. Je krijgt een opeenstapeling van sociale problematiek en het is dan wachten op een nieuwe wijkvernieuwing."*

Transformaties in het sociaal domein

In alle onderzochte wijken zien respondenten een toename van bewoners met een zorgachtergrond. Hierbij wordt een verband gezien tussen de goedkope woningvoorraad, de extramuralisering in de zorg, de eigenschappen van bewoners en de problemen die spelen achter de voordeur. Irma Bolhuis (Manager Stichting Mooi Welzijn) over Moerwijk: *"Het is natuurlijk de wijk met de meeste goedkope sociale woningvoorraad. En veel renovaties zijn niet doorgegaan of zijn vertraagd, dus woningen raken echt aan de onderkant van de huur. Het is een wijk waar veel mensen met een convenant in zijn geplaatst. [...] Vanuit de ggz, verslaving, tienermoeders. Heel divers, maar allemaal met een rugzakje. [...] En daarnaast heb je mensen die hier zelfstandig aan een huis komen. Dat zijn ook niet de sterkste mensen."*

Veel respondenten uiten hun zorgen over toenemende concentraties van bewoners met een zorgbehoefte, die bovendien niet altijd voldoende begeleiding krijgen. Sommigen wijten dit niet alleen aan de hervorming van het zorgstelsel, maar ook aan bezuinigingsoperaties die elkaar opvolgden tijdens en na de economische crisis. Evert Ekkelenkamp, wijkagent in Vinkhuizen: *"Veel collega's hebben te maken met verwarde psychiatrische problematiek wat helemaal uit de hand loopt. Dat is iets van de laatste jaren. Alles is teruggedraaid en geldstromen zijn dichtgedraaid. Dit krijgen we nu als een boemerang terug."*

67

Cliënten die vanuit zorginstellingen in de wijken komen wonen, ontvangen vaak een 'omklapcontract'. Dit houdt in dat de zorgorganisatie de woning huurt van de woningcorporatie en er zorg voor draagt dat de huur wordt betaald en dat de cliënt voor een periode begeleiding aan huis ontvangt. Het idee hierachter is dat via deze voorwaardelijke huurconstructie gemonitord kan worden of de cliënt in staat is zelfstandig te wonen. Is voldoende zelfstandigheid behaald, dan wordt het huurcontract 'omgeklapt' en wordt de huurder zelf verantwoordelijk voor het betalen van de huur. Lukt dit niet binnen de afgesproken periode, dan kan de cliënt vaak weer intramuraal opgenomen worden. De praktijk is volgens een aantal respondenten in de onderzochte wijken echter weerbarstig. Geregeld is er tussen corporaties en zorgorganisaties een vaste begeleidingsperiode afgesproken. Na deze periode wordt het huurcontract automatisch omgeklapt en stopt de intensieve begeleiding, ook als de cliënt nog niet in staat is om voldoende zelfstandig te wonen. Elise Nijmeijer (gemeente Den Haag) over Moerwijk: *"Heel veel problemen zijn chronisch. Als iemand een psychiatrisch patiënt is en je begeleidt deze persoon een jaar lang, dan is iemand niet genezen. Op het moment dat je [als hulpverlener, red.] niet naar de woningen toekomt, dan weet je ook niet hoe het gaat. En als iemand zich een beetje opdirkt, die ene keer in de maand dat hij langskomt, dan heb je geen flauw idee hoe de leefbaarheid in de wijk te lijden heeft onder de komst van dit soort mensen. [...] Veel zijn mensen gewoon bang omdat er rare figuren in de portiek wonen. Het gevoel van veiligheid wordt hierdoor enorm aangetast."*

Het is lastig om deze signalen van professionals en bewoners op waarde te schatten. Daarvoor is meer onderzoek nodig. Wel is aannemelijk dat de snelheid van de extramuralisering geen gelijke tred houdt met de ambulantisering van de zorg. De ambitie is om zorg en begeleiding meer in de wijken te organiseren. In de praktijk lukt dat vaak nog onvoldoende. Vaak worden cliënten na een periode van intensieve begeleiding overgedragen aan het wijkteam of de cliënt gevraagd een beroep te doen op een zorgorganisatie elders in de stad. In de praktijk betekent dit vaak dat de cliënt zelf de hulpvraag moet formuleren en zelf moet aankloppen bij deze organisaties. Niet alle cliënten zijn daartoe in staat; soms structureel niet, soms tijdelijk niet door een psychische terugval. Bovendien zijn nog lang niet alle wijkteams goed in staat om voldoende specialistische zorg- en begeleiding te bieden of psychische aandoeningen of terugval te herkennen.

Gemeenten zijn dan ook volop aan het experimenteren met de ambulantisering van de zorg. Jan Banning (gemeente Nijmegen) over Meijhorst: *"De grote uitdaging is om de begeleidingsstructuur in de wijk voor mensen met psychiatrische problematiek goed krijgen, dat is nu niet voldoende. In Dukenburg [stadsdeel, red.] wordt sinds kort de buurtpsychiater ingezet en een soort EHBO-cursus voor psychiatrie voor professionals en vrijwilligers voor herkenning van en omgang met psychiatrische problematiek. De gemeente is ook bezig met pilot rondom betere wijkgerichte ggz-aanpak in Dukenburg."*

Ligging van de wijk

De centrale ligging van de wijk wordt door sommige respondenten aangewezen als een succesfactor van de ontwikkeling van de leefbaarheid. Ondanks het statische gegeven van deze eigenschap van een wijk kan de ligging relatief verschuiven door ontwikkelingen in de stad. De ligging nabij het centrum lijkt, in combinatie met de gestegen druk op de woningmarkt, in sommige onderzochte wijken haar vruchten af te werpen. De nabijheid van stedelijke voorzieningen en woonmilieus maakt de wijk vatbaar voor gentrificering: ondernemers en ontwikkelaars zien potentie in deze wijken en durven er te investeren.

Zo lift de Afrikaanderwijk volgens veel geïnterviewden mee op het succes van het nabijgelegen Katendrecht. Creatief ondernemer Annet van Otterloo: *"Mentaal zijn mensen al de brug over, naar Katendrecht. Dat maakt dat ze de volgende stap makkelijker maken. De nieuwe ondernemers hier zetten ook vaak op hun website: We zitten vlakbij Katendrecht. Zo profileren ze zich niet als: we zitten in Afrikaanderwijk."* Bert Horst (gemeente Groningen) over de Oosterparkwijk: *"Eigenlijk is de Oosterparkwijk veel meer onderdeel geworden van het centrum. De stad is continu in transitie. Het is een soort samenspel van elementen, je kunt het niet allemaal bedenken. Het grijpt ook op elkaar in."* En Wim Verkerk (gemeente Zoetermeer) Palenstein: *"De ligging van deze wijk heeft potentie. Dicht tegen het centrum aan, goed ontsloten met ov. En dat zie je nu ook wel: de huizenprijzen schieten omhoog."*

6 Conclusies

De elf onderzochte wijken kampten de afgelopen twintig jaar met een kwetsbare leefbaarheidssituatie. In de loop der tijd is een mix van interventies ingezet om het verval te keren. Welke factoren dragen bij aan verval van kwetsbare wijken en hoe kan een negatieve ontwikkeling worden omgebogen of voorkomen? In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen.

6.1 Processen van stijging en daling

Hoe manifesteren processen van stijging en daling zich in kwetsbare wijken? In dit onderzoek brachten we de dynamiek van elf wijken in zes steden in beeld over de afgelopen twintig jaar, op basis van cijfermateriaal, beleidsdocumenten, diepte-interviews met ruim honderd beleidsmakers, wijkprofessionals en actieve bewoners en enkele tientallen straatinterviews. In hoofdstuk 5 beschreven we alle factoren die volgens de geïnterviewden van invloed zijn op de bloei en het verval van de onderzochte wijken. In het merendeel van de onderzochte wijken signaleren de geïnterviewden een positieve ontwikkeling van de leefbaarheid, maar de stijging verliep vaak grillig en soms schoksgewijs.

Drie patronen van bloei en verval

Hoewel de elf wijken vanuit drie actorperspectieven zijn onderzocht, bestaat er onder geïnterviewden meestal consensus over de richting waarin een wijk zich ontwikkelt. Vooral bewoners en wijkprofessionals zitten vaak min of meer op dezelfde golflengte. Afgaand op de percepties van onze gesprekspartners onderscheiden we drie verschillende patronen van bloei en verval. Onder patronen verstaan we de configuraties van interne en externe factoren en beleidsinterventies, die in hun onderlinge wisselwerking buurtverval pogen af te remmen.

1. Opklimmende wijken

In de Afrikaanderwijk (Rotterdam), de Oosterparkwijk (Groningen), Willemskwartier (Nijmegen) en Palenstein (Zoetermeer) is het tij volgens de meeste geïnterviewden ten positieve gekeerd. Na jaren van stilstand of achteruitgang vonden deze wijken de weg omhoog. Hoewel deze wijken nog steeds veel kwetsbare bewoners herbergen en er ook nog af en toe incidenten plaatsvinden, lijkt een omslagpunt bereikt: de leefbaarheids- en veiligheidssituatie zijn structureel verbeterd, de vastgoedprijzen zijn gestegen en het voorzieningenaanbod kreeg een impuls. In het kielzog van forse publieke investeringen en geholpen door hoogconjunctuur en druk op de woningmarkt, raakten deze wijken in trek onder starters en middenklassehuishoudens. Jonge gezinnen schieten wortel in deze wijken. Meestal droegen de gunstige ligging ten opzichte van de binnenstad en de aanwezigheid van goede voorzieningen, zowel scholen als winkels en horeca, een steentje bij.

Dit proces van *gentrificering* heeft ook een keerzijde: in verschillende wijken is sprake van spanningen tussen 'oude' bewoners en nieuwe instromers. Door prijsopdrijving kunnen jongeren, bijvoorbeeld in de Oosterparkwijk, geen wooncarrière (meer) opbouwen binnen hun eigen wijk. Uit vrees voor verdringing en uitsluiting stuiten sloopplannen soms op grote weerstand, zoals in de Tweebosbuurt in de Afrikaanderwijk. Bewoners met een laag inkomen kunnen het zich niet altijd permitteren om terug te keren en arrangementen voor herhuisvesting zijn tegenwoordig minder ruimhartig dan ten tijde van de stedelijke vernieuwing. Zittende bewoners ervaren het opklimmen van hun wijk daarom niet altijd als positief: ze zien de buurt 'uit hun vingers glippen'. Enkele geïnterviewden wijzen op distantie, op botsingen en irritaties tussen de 'oude' bewoners en de meer kapitaalkrachtige instromers; sommigen spreken zelfs van een (dreigende) tweedeling of meerdeling.

Wat de opklimmende wijken gemeen hebben, is dat bij gemeenten en corporaties (en soms bij marktpartijen) de afgelopen decennia een besef van urgentie heerste om 'door te pakken' met fysieke wijkverbetering – zelfs tijdens de crisis. De gevoelde urgentie had niet alleen te maken met de opstapeling van sociale problematiek,

maar ook met de beeldvorming rond deze wijken. Zie de reputatie van de Afrikaanderwijk als broeinest van geweldscriminaliteit of de landelijke media-aandacht voor de Oosterparkwijkreellen eind jaren negentig. In Palenstein zijn plannen voor sloop en nieuwbouw decennia uitgesteld door tussenkomst van verschillende crises, waardoor de wijk in de regio te boek stond als een van de minst aantrekkelijke woongebieden. Maar uiteindelijk kwam de wijkvernieuwing toch op stoom.

2. Wankelende wijken

In Morgenstond (Den Haag), Vinkhuizen (Groningen) en de Zuiderzeewijk (Lelystad) is het leefklimaat de afgelopen twintig jaar wel verbeterd, maar geïnterviewden typeren de leefbaarheidssituatie nog steeds als kwetsbaar. Bij lokaal beleid en bestuur staan deze 'wankelende wijken' al jaren op de radar. Herstructurering zorgde in (delen van) deze wijken voor een positieve impuls. De bouw van koop- en duurdere huur maakte Vinkhuizen aantrekkelijk voor starters en (lagere) middenklassegezinnen, in Morgenstond is een deel van de nieuwbouw gekocht door sociale stijgers met een migratie-achtergrond en ook in de Zuiderzeewijk was veel animo voor nieuwbouw onder zittende bewoners. In tegenstelling tot de lange adem die we zagen in de fysieke aanpak in opklimmende wijken had de vernieuwing in deze wijken vooral een projectmatig karakter. Daarnaast is in deze wijken echter werk gemaakt van sociale programma's om het leefklimaat op peil te houden.

Volgens respondenten is in deze wijken het grootste verval gekeerd, maar velen waarschuwen voor een terugval. Vanwege hun fysieke uitstraling (naoorlogse strokenbouw) of hun ligging aan de rand van de stad oefenen deze wijken minder aantrekkingskracht uit op middenklassehuishoudens. Een deel van de starters en sociale stijgers verlaat deze wijken dan ook wanneer ze het zich kunnen veroorloven. Hoewel de plek onderaan statistische ranglijsten is ingenomen door andere wijken, scoren deze wijken op verschillende indicatoren nog steeds ongunstig. Een basisniveau van leefbaarheid is op orde, maar waakzaamheid blijft geboden.

70

3. Stagnerende wijken

In het derde type, de stagnerende wijken, wijzen vooral wijkprofessionals en bewoners op een fragiele leefbaarheidssituatie. De Jol (Lelystad), Meijhorst (Nijmegen), Moerwijk (Den Haag) en de Tarwewijk (Rotterdam) vallen in deze categorie. Opvallend is dat dit beeld op beleidsniveau niet altijd wordt (h)erkend: geïnterviewde beleidsmakers hadden niet altijd een helder beeld van het leefklimaat in deze wijken. Soms komt dit door beperkingen in de beleidsinformatie, – zo worden de wijkstatistieken over de Jol 'gekleurd' door een aangrenzende buurt met dure koopwoningen – maar ook het hoge verloop onder wijkprofessionals kan ervoor zorgen dat gemeentelijke voelsprietten in de wijk minder goed functioneren. In sommige stagnerende wijken bleef de sociale problematiek lange tijd enigszins onderbelicht, omdat escalaties in andere wijken of andere gemeentelijke opgaven (bezuinigingen, reorganisaties en decentralisaties) prioriteit kregen. Niet alleen is de afgelopen twintig jaar daardoor beperkt fysiek geïnvesteerd in deze wijken. Ook de sociale wijkaanpak leidde vaak onder versnippering doordat een gevoel van urgentie ontbrak.

Bijvoorbeeld in de Tarwewijk is de Millinxbuurt in de jaren negentig wel ingrijpend en succesvol vernieuwd, maar daarna is niet doorgepak. Versnipperd bezit maakte fysiek ingrijpen complex en tijdens de crisis zelfs onmogelijk. En Moerwijk prijkt al decennia op lijstjes met Haagse aandachtswijken, maar telkens kregen andere buurten, waaronder Morgenstond, voorrang. De Jol is een bloemkoolwijk die langzaam maar zeker afgleed: de kleine, betaalbare woningen trokken steeds meer spoedzoekers en de doorstroom nam toe. In 2016 ontstond het besef dat de Jol aandacht nodig had: de corporatie startte met renoveren en de gemeente met opknappen van de openbare ruimte. Geïnterviewden zijn niet overtuigd dat daarmee het verval gekeerd is, want sociaal blijft de wijk kwetsbaar. Ook Meijhorst daalde geleidelijk in de statistieken: tot 2016 verbeterde de veiligheid, maar de ontwikkeling op andere dimensies was ongunstig. Zowel bewoners als professionals typeren Meijhorst als een 'vergeten wijk': de gemeente richtte investeringen vooral op andere buurten. Toen er eindelijk plannen lagen voor herstructurering gooide de economische crisis roet in het eten.

Discrepantie tussen cijfers en beleving

Opvallend is dat de percepties van wijkprofessionals en bewoners elkaar in de meeste wijken grotendeels overlappen, maar dat hun beleving van de leefbaarheid van een wijk niet altijd overeenstemt met statistische registraties. Dergelijke registraties beschrijven immers ontwikkelingen, maar bieden geen inzicht in onderliggende processen. Bij de werving en selectie van wijken voor dit onderzoek (zie 2.1) bleek bijvoorbeeld al dat de ontwikkeling die de Leefbaarometer weergeeft, niet altijd correspondeert met het beeld dat wijkprofessionals en bewoners hebben van de leefbaarheid in een wijk of buurt. Een verklaring hiervoor kan zijn dat oordelen en data soms niet over dezelfde periode of over hetzelfde gebied gaan; ook kan het voorkomen dat professionals ontwikkelingen signaleren die niet statistisch worden geregistreerd. Dit onderzoek onderstreept daarom het belang om niet uitsluitend te varen op datagedreven instrumenten als de Leefbaarometer en gemeentelijke wijkprofielen. Warme duiding, bijvoorbeeld op basis van gesprekken met wijkprofessionals en bewoners, is onmisbaar om greep te krijgen op wat er speelt in wijken en buurten.

Maar er is nog een andere verklaring voor discrepanties tussen 'harde' cijfers en 'zachte' waarneming. Elke typering van stijging of daling is normatief geladen: of een buurt of wijk stijgt of daalt, en in welk opzicht, hangt immers af van het gehanteerde referentiekader. Veel geïnterviewden vergelijken aspecten van de leefbaarheid in een buurt met die in andere wijken binnen hun werkgebied of gemeente. Andere respondenten kijken juist naar de ontwikkeling van de wijk zelf, door het heden af te zetten tegen het verleden. Kortom: het beoordelen van wijken gebeurt altijd vanuit een normatief *frame*. Daarnaast constateren we dat de politieke en bestuurlijke aandacht voor de leefbaarheidsproblematiek in kwetsbare wijken niet alleen op landelijk niveau schommelingen vertoont (zie hoofdstuk 1), maar dat ook bij gemeenten een consistent wijkgericht beleid het afgelopen decennium verre van vanzelfsprekend was. Kortom, het duiden van wijkontwikkeling in termen van stijgen en dalen gaat altijd gepaard met een zekere mate van normatieve, ideologische en politieke inkleuring.

71

6.2 Begunstigers van leefbaarheid

Welke factoren zijn van invloed op processen van stijging en daling? Hoewel met kwalitatief onderzoek geen causale verbanden aan te tonen zijn, signaleren de geïnterviewden wel samenhang – correlaties – tussen de ingezette configuraties van beleid en interventies en de ontwikkeling van de leefbaarheid van de onderzochte wijken. Hoewel alle opgetekende factoren herhaaldelijk genoemd zijn in de gesprekken legt elke respondent hierbij zijn of haar eigen nadruk. Enerzijds ingegeven door vakkennis en ervaring, en anderzijds door de functie en taakstelling van respondenten. We zetten de belangrijkste begunstigende factoren op een rij.

Fysieke investeringen helpen wijken vooruit

Onderzoek van voor de crisis en de herziening van de Woningwet laten zien dat het grootschalig ingrijpen in de woningvoorraad, gepaard gaand met differentiatie naar prijsklasse en woningtype, effectief is om diverse factoren op wijkniveau positief te beïnvloeden. Het zorgt voor verbetering van de leefbaarheid en veiligheid, de sociale cohesie, en het draagvlak voor voorzieningen. Een belangrijke kanttekening is dat niet iedereen van de verbetering profiteert: sociale problemen van individuele bewoners worden met sloop en nieuwbouw niet opgelost. En als je buurt verbetert, zorgt dit niet automatisch voor een betere leefsituatie voor alle bewoners.

Bijna tien jaar na het stilvallen van de stedelijke vernieuwing wordt deze conclusie opnieuw bevestigd in de elf onderzochte wijken – zie de positieve dynamiek die sloop, nieuwbouw en renovatie teweegbrachten in de Afrikaanderwijk, Oosterparkwijk, Willemskwartier, Palenstein, Morgenstond en Vinkhuizen. Zowel onder beleidsmakers, als professionals en bewoners van deze wijken, klinkt optimisme: vrijwel iedereen verklaart dat het leefklimaat dankzij de fysieke ingrepen in (delen van) de wijk is verbeterd. In tegenstelling tot de landelijke trend, droogde in een aantal wijken de bouwstroom niet op tijdens de crisis; in Palenstein kwam de vernieuwing zelfs pas tijdens de crisis op stoom. Vooral een langlopende, gefaseerde vernieuwingsaanpak lijkt bij te dragen

aan het gevoel dat de wijk 'in de lift' zit. Zowel Afrikaanderwijk als de Oosterparkwijk zijn de afgelopen twintig jaar stap voor stap, met relatief kleinschalige deelprojecten, fysiek aangepakt.

In wijken waar fysieke vernieuwing uitbleef of tot stilstand kwam, wijzen veel geïnterviewden het ontbreken van fysieke investeringen juist aan als een belangrijke oorzaak van de stagnatie of afname van de leefbaarheid. Wanneer plannen voor vernieuwing jarenlang boven de markt blijven hangen, zoals gebeurde in Meijhorst, werkt dit gevoelens van apathie en anonimisering in de hand. Kenmerkend voor stagnerende wijken waaraan de fysieke vernieuwingsmachine grotendeels voorbijging, zoals Moerwijk en Tarwewijk, is een hoge doorstroom: kansrijke bewoners verlaten de wijk, terwijl kwetsbare huishoudens instromen. Residualisering is het gevolg: in de goedkope woningvoorraad ontstaan concentraties van huishoudens met sociale achterstanden. Overigens speelt dit zowel in (deel)buurten met veel corporatiebezit, als in gebieden met goedkope particuliere huurwoningen. Zie de Tarwewijk waar goedkope particuliere voorraad veel arbeidsmigranten, voormalig dak- en thuislozen en ggz-cliënten herbergt. Verschillende respondenten brengen de instroom van kwetsbare groepen in verband met terugtrekgedrag, een toenemend gevoel van onveiligheid en ervaren overlast. Het gevoel van moedeloosheid van sommige respondenten klinkt door in beeldspraak als 'dweilen met de kraan open', 'pappen en nathouden' en 'water naar de zee dragen'.

Samenhang tussen fysieke en sociale programma's

Hoewel de verbetering van veel onderzochte wijken volgens geïnterviewden hand in hand ging met fysiek ingrijpen, leiden fysieke investeringen zeker niet automatisch tot een verbetering van de leefbaarheid. Nieuwbouw en renovatie zorgen weliswaar voor een aantrekkelijker uitstraling, een hogere waardering van de buurt en uiteindelijk draagt dit vaak bij aan een verbeterd gevoel van veiligheid – zie het optimisme van respondenten over wijken als Palenstein en Willemskwartier. Maar volgens geïnterviewde wijkprofessionals blijft ook in opklimmende wijken sprake van ernstige sociale problematiek bij een forse groep huishoudens.

72

In een deel van de onderzochte wijken is de fysieke verbeterslag ingezet voor de crisis, in het kader van de stedelijke vernieuwing (GSB/ISV). Rond 2005 groeide vanuit de wetenschap de roep om aanvullende mensgerichte interventies, met pleidooien voor sociale herovering en sociale stijging. Dit onderzoek laat zien dat een structurele verbetering van de leefbaarheid een samenhangend programma vanuit verschillende beleidssectoren vereist. Zie het succes van meerjarige gebiedsaanpakken in bijvoorbeeld de Afrikaanderwijk, de Oosterparkwijk, de Zuiderzeewijk en Vinkhuizen. Naast volkshuisvestelijke investeringen is hier werk gemaakt van het realiseren van goede wijkvoorzieningen, van verbetering van scholen en de kwaliteit van het onderwijs, van gerichte (schuld)hulpverlening, het stimuleren van bewonersparticipatie en imagoverbetering. Het leefklimaat in stagnerende wijken, zoals Moerwijk, Tarwewijk en de Jol laat zien dat fysieke investeringen keihard nodig kunnen zijn om de kwaliteit van woningen en woonomgeving op peil te houden, maar dit is slechts een onderdeel van de puzzel. Een langdurige sociale inzet is nodig om deze wijken voor afglijden te behoeden en het geloof in een betere toekomst te doen groeien.

Vasthoudende inzet op sociale ondersteuning en weerbaarheid

In alle onderzochte wijken spreken respondenten hun bezorgdheid uit over de ernst en omvang van sociale problematiek onder huishoudens. Vertegenwoordigers van wijkteams verklaren met grote regelmaat schrijnende toestanden achter de voordeur aan te treffen. Met name in stagnerende wijken beschikken bewoners over weinig 'eigen kracht'; het aantal zorgmijders ligt er hoog. Wijkteams slagen er – naar eigen zeggen – niet altijd in deze bewoners adequaat te ondersteunen. Volgens professionals ontbreekt het in sommige wijken ook aan onderlinge binding en organiserend vermogen ('samenkracht'). Terugtrekgedrag lijkt de norm: bewoners spreken elkaar niet aan op overlastgevend of ongewenst gedrag. De zwakke sociale samenhang vertaalt zich in matige actiebereidheid en in weinig slag- en mobilisatiekracht. Pogingen om bewoners met elkaar in contact te brengen en initiatieven om zelfbeheer van de openbare ruimte te organiseren verlopen moeizaam. Als het al lukt, is dit

vaak kortstondig. De fragmentatie en verkokering van sociale inzet in wijken, die we in eerder onderzoek constateerden als gevolg van de transformaties in het sociaal domein, en de focus op inzet ‘achter de voordeur’ ten koste van het collectieve domein (welzijn, opbouw- en jongerenwerk), blijkt nog steeds aan de orde van de dag.⁷³

De positieve effecten van meerjarige wijkgerichte programma's, zoals *Vinkhuizen laat niet los* en *Stedelijke vernieuwing op uitnodiging* in de Zuiderzeewijk, maken duidelijk dat een vasthoudende sociale inzet is nodig om de sociale basis in kwetsbare wijken op orde te brengen én te houden. Deze programma's zijn zowel gericht op het ondersteunen van kwetsbare huishoudens, als op het versterken van sociale binding en betrokkenheid tussen bewoners en het stimuleren van eigen initiatief en inzet voor de woonomgeving. In de Afrikaanderwijk, Vinkhuizen, de Zuiderzeewijk en Willemskwartier constateren we dat fysieke investeringen een impuls betekenden voor de uitstraling van de wijk. De brede verbetering van het leefklimaat is echter vooral te danken aan een langdurige en kordate inzet op sociale herovering: enerzijds met actieve handhaving, repressie en sociaal beheer en anderzijds met een gerichte inzet op zorg en ondersteuning van kwetsbare huishoudens.

Sterke frontliniprofessionals met handelingsruimte

Als gevolg van de crisis en de transformaties in het sociaal domein is er veel veranderd in de frontlinie van het sociaal werk in de wijk: er opereren substantieel minder sociale professionals in de publieke ruimte dan pakweg tien jaar geleden. Corporaties snoeiden hun leefbaarheidsactiviteiten terug, terwijl de invoering van wijkteams een accentverschuiving betekende van welzijn naar zorg en hulpverlening, en van wijk naar individu. Vrijwel overal is het opbouw- en jongerenwerk gesaneerd en politieagenten en parkeerwachters (die vervangen zijn door scanauto's) verdwenen in veel wijken goeddeels uit het straatbeeld. In sommige steden groeide, door bezuinigingen op wijkgericht werken, de kloof tussen de leefwereld in de wijk en de systeemwereld van het stadhuis.

73

De interviews in elf kwetsbare wijken onderstrepen echter het belang van zichtbare en aanspreekbare wijkprofessionals en -ambtenaren. In wijken die volgens vrijwel alle geïnterviewden ‘in de lift’ zitten, maken de geïnterviewde professionals vrijwel zonder uitzondering een enthousiaste, bevlogen en toegewijde indruk. Hun toon en woordkeus is overwegend positiever en constructiever, dan in interviews over de wijken waar zich, in de perceptie van geïnterviewden, geen voelbare verbetering van de leefbaarheid heeft voltrokken. Typerend in dit opzicht is het WIJ-team in het Groningse Vinkhuizen: het merendeel van de professionals werkt al meer dan vijf jaar in deze wijk, verschillende wijkprofessionals prijzen de soepele samenwerking en de ‘korte lijntjes’. In gesprekken met wijkprofessionals in stagnerende wijken klinkt vaak een toon van berusting door: de problematiek is ernstig, er is een aanhoudende instroom van ‘zorghuurders’, terwijl de personele capaciteit tekortschiet en het personeelsverloop hoog is door de aanhoudende bezuinigingen en reorganisaties.

Wijkverbetering is een proces van lange adem

De analyse van de ontwikkeling van elf stadswijken wijst uit dat processen van bloei en verval niet lineair verlopen. In het merendeel van de onderzochte wijken is een positieve ontwikkeling van de leefbaarheid zichtbaar, maar de stijging verliep meestal grillig en soms schoksgewijs. Wijken als Willemskwartier, de Oosterparkwijk en de Afrikaanderwijk klommen op dankzij vasthoudend gebiedsgericht beleid: sinds de eeuwwisseling, en ook tijdens de crisis, is stapsgewijs gewerkt aan wijkverbetering. Geleidelijk verbeterde niet alleen de woonomgeving en de leefbaarheid, maar ook de beeldvorming over deze wijken. In bijvoorbeeld Morgenstond is daarentegen een scherp contrast in leefbaarheid zichtbaar tussen de delen van de wijk die fysiek aangepakt zijn en de delen die dat niet zijn.

⁷³ Zie Uyterlinde & Van der Velden (2017); Van der Velden, Uyterlinde & Bronsvort (2018).

Duidelijk is dat een bestuurstermijn van vier jaar te kort is om kwetsbare wijken op te sturen in de vaart der volkeren. In verschillende wijken constateren we een 'projectencarrousel': als het gevolg van veranderend beleid zijn steeds kleinschalige, kortlopende en versnipperde activiteiten en programma's opgezet. Meestal ging dit gepaard met personele wisselingen. Illustratief zijn de aanhoudende schommelingen van de Tarwewijk in de gemeentelijke veiligheidsscores: na dieprode cijfers volgde vaak een verbetering, waarna weer een terugval kwam. Ondanks alle beleidsaandacht slaagde men er niet in de veiligheid structureel te verbeteren. Wellicht trok men te snel de conclusie dat de inzet kon worden afgebouwd wanneer de veiligheidsindex verbeterde. De waarschuwing voor beleidsmakers luidt: bereikte stabiliteit betekent zeker niet dat de klus geklaard is. Om terugval te voorkomen, moet de vinger aan de pols blijven.

In 2008 benadrukte toenmalig programmaminister Vogelaar het belang van een lange adem. Toch werden vier jaar later de positieve effecten van het krachtwijkenbeleid, zowel door politiek als wetenschap, in twijfel getrokken. Te snel, zou later zou blijken, want volgens de Leefbaarometer verbeterde de leefbaarheid in deze veertig wijken tussen 2008 en 2012 bovengemiddeld. Ook andere studies wijzen erop dat dit beleid wel degelijk effect heeft gehad. Een belangrijke les is dat structurele wijkverbetering het opgroeien van een generatie vergt. Mede daarom hanteert het Nationaal Programma Rotterdam Zuid een tijdshorizon van twintig jaar. Dat kan uitsluitend wanneer alle betrokken actoren zich voor deze lange periode aan een gebiedsaanpak verbinden.

Kleine beetjes helpen

Eerder constateerden we al dat een positieve ontwikkeling van wijkstatistieken niet altijd overeenstemt met de subjectieve beleving van bewoners; vooral op het gebied van veiligheid is regelmatig sprake van een discrepantie. Bijvoorbeeld in de Afrikaanderwijk vertaalt de feitelijke verbetering van de veiligheid zich nog beperkt in een positievere veiligheidsbeleving van bewoners. Om het vertrouwen van bewoners te winnen, is in sommige wijken werk gemaakt worden van *small wins*: het investeren in relatief kleinschalige initiatieven of interventies die een grote impact of uitstraling op de buurt of wijk uitoefenen.⁷⁴ Voorbeelden van dergelijke *small wins* zijn de gerichte aanpak van uitstraling van de straat op ooghoogte in de Afrikaanderwijk en de buurtmoestuin 'Toentje' in de Oosterparkwijk, waar bewoners werkervaring kunnen opdoen en de oogst ten goede komt aan de voedselbank in de wijk. Dergelijke zichtbare interventies kunnen ertoe bijdragen dat bewoners ook tastbare resultaten zien van de gemeentelijke beleidsaandacht voor hun wijk.

74

Bewoners kunnen het niet alleen

De verschuiving naar een lokaal gestuurde wijkaanpak, had het afgelopen ook decennium consequenties voor de rol en betrokkenheid van bewoners. Mede ingegeven door beleidsdoelen als de participatiesamenleving en het stimuleren van 'eigen kracht', werd veel verwacht van de inzet en initiatieven 'van onderop': wijkaanpak moest gestalte krijgen *met, voor en door* bewoners. Toch zijn de door politiek en beleid zo vurig gewenste langlopende en duurzame bewonersinitiatieven zijn in de meeste wijken in dit onderzoek dun gezaaid. Omdat veel bewoners bezig zijn met 'overleven', hebben ze beperkt aandacht voor de wereld buiten hun voordeur. De *Haagse Wijkaanpak Nieuwe Stijl* doet een sterk beroep op de eigen kracht van bewoners, maar volgens respondenten uit Moerwijk zorgt de kortlopende financiering van bewonersinitiatieven voor onzekerheid. In combinatie met de kwetsbaarheid van veel initiatiefnemers leidt dit ertoe dat veel projecten bij voorbaat falen. Toch zien we ook successen: de wijze waarop gemeenten bewoners uitnodigen en uitdagen, bijvoorbeeld in het Lelystadse programma *Stedelijke vernieuwing op uitnodiging*, levert soms nieuwe, beloftevolle netwerken op. Om die te laten uitgroeien en om te zorgen dat bewoners als volwaardig partner meedoen aan toekomstige wijkverbeteringsprogramma's is professionele begeleiding en ondersteuning essentieel.

⁷⁴ Rijnders et al. (2020).

6.3 Handvatten voor toekomstig beleid

De derde en laatste onderzoeksvraag luidt: Welke handvatten reikt dit onderzoek aan voor toekomstig beleid voor kwetsbare wijken? We formuleren zes bouwstenen voor toekomstige wijkgerichte beleidsprogramma's.

1. Bied bewoners toekomstperspectief

De belangrijkste les uit dit kwalitatieve onderzoek naar de ontwikkeling van de leefbaarheid in elf stadswijken is dat een fysieke aanpak uitsluitend als hefboom kan fungeren voor brede wijkverbetering wanneer ze gepaard gaat met een samenhangend pakket aan investeringen in mensen en in de sociale infrastructuur. Ten tijde van de stedelijke vernieuwing had leefbaarheid vooral betrekking op de woonomgeving (schoon, heel en veilig), maar het afgelopen decennium is het accent verlegd naar de situatie achter de voordeur. Destijds werden beleidseffecten vooral gemeten aan resultaten op wijkniveau (stijging van opleidingsniveau, gemiddeld inkomen, opleidingsniveau, vastgoedwaardes, etc.). Maar zittende bewoners profiteren niet vanzelfsprekend van betere buurtscores. Daarom is het van belang om meer dan vroeger in te zetten op een dubbelslag: het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid van buurten moet hand in hand gaan met het vergroten van de maatschappelijke kansen en de kwaliteit van leven van bewoners. Beleid voor kwetsbare wijken moet zich richten op de menselijke maat: de effecten voor bewoners moeten voorop staan. Als dit gepaard gaat met een lange adem, weerspiegelt dit zich op termijn vanzelf in betere statistieken op wijkniveau.

2. Benader wijken en buurten vanuit meerschalg perspectief

Dit onderzoek bevestigt dat processen van buurtverval zich op hoofdlijnen nog steeds voltrekken volgens de wisselwerking van factoren, zoals die door de wetenschap zijn geïdentificeerd (zie hoofdstuk 3). Wanneer een buurt of wijk in fysiek of sociaal opzicht minder aantrekkelijk wordt of het veiligheidsniveau afneemt, ontstaat selectieve migratie. Het verschil is alleen dat processen van migratie, uitsortering en toewijzing zich nu anders voltrekken dan pakweg tien jaar geleden. Nog steeds zien we dat kansrijke en kapitaalkrachtige bewoners een wijk verlaten wanneer de leefbaarheid en de veiligheid daalt. Maar stelselwijzigingen in de volkshuisvesting (herziening van de Woningwet, passend toewijzen) en het sociaal domein (extramuralisering en transformaties) versterken processen van sociale uitsortering binnen steden en regio's, doordat vrijkomende woningen in toenemende mate worden betrokken door kwetsbare huurders met een lage sociaaleconomische status (residualisering).

De patronen van buurtverval die we in de onderzochte wijken waarnemen, zijn voor een belangrijk deel terug te voeren op Haagse beleidskeuzes – minder dan vroeger zijn ze het gevolg van een wisselwerking van factoren en processen *binnen* de wijk. Toch zijn de meeste geïnterviewden nog steeds geneigd patronen van bloei en verval voornamelijk te duiden en te verklaren op wijkniveau. Processen die zich afspelen op stedelijk of regionaal niveau vallen immers buiten hun invloedssfeer. Om patronen van buurtverval anno 2020 tegen te gaan, moet gebiedsgericht lokaal beleid een *meerschalg* perspectief hanteren. Wat is de rol van een wijk of buurt in het bredere stedelijk weefsel? En wat is nodig om die positie binnen de gemeente en de regio te behouden of te versterken? Welke maatregelen en programma's op buurt-, straat en complexniveau horen daarbij?

3. Waarborg een basisniveau van leefbaarheid

Dit onderzoek maakt duidelijk dat er geen gouden standaard of uniforme regels bestaan om dit basisniveau van leefbaarheid vast te stellen. Scores of ontwikkelingen die in een opklimmende wijk als indicator van stijging worden gezien, kunnen in een stagnerende wijk juist als een voorbode of voorspeller gelden van toekomstig buurtverval. Leefbaarheids- en veiligheidsproblemen zijn dus deels situationeel bepaald: ze worden ingekleurd door de sociale, de fysieke en de beleidsmatige context. Statistische dashboards en ranglijsten bieden dan ook geen onwrikbaar houvast: ze verschaffen inzicht in wat er speelt in een wijk, maar zonder duiding vanuit de *insiders view* van wijkprofessionals en bewoners, ontberen ze zeggingskracht. Nu de kwetsbare wijk terugkeert op de beleidsagenda is de centrale vraag voor Rijk en gemeenten dan ook niet: hoe krijgen we 'slechte wijken' in de lift? Maar: hoe borgen we in iedere wijk een basisniveau van leefbaarheid, wat verstaan we daar precies onder

en wat betekent dit voor huishoudens? Voor het beantwoorden van deze vraag is maatwerk nodig: ontwikkel een visie op de gewenste ontwikkeling van wijken en buurten en bepaal vervolgens welk pakket aan maatregelen daarbij hoort. Het maken van die visie en de vertaalslag naar plannen en interventies kunnen gemeenten niet alleen; daarbij zijn partners zoals woningcorporaties, zorgorganisaties, politie, scholen, ondernemers, sportverenigingen en bewoners onmisbaar.

4. Ontwikkel een sociaal offensief met drie pijlers

Het werken aan leefbare wijken vraagt niet alleen om beleidsconsistentie op lange termijn, maar ook om een samenhangend pakket van maatregelen en interventies. De sociale agenda moet daarbij leidend zijn. Dit onderzoek naar de ontwikkeling van elf kwetsbare stads wijken maakt duidelijk dat een effectief gebiedsgericht sociaal offensief uit drie hoofdbestanddelen of pijlers is opgebouwd:

- *De sociale basis*
Dit is de sociale infrastructuur die nodig is om kwetsbare bewoners – een groep die het afgelopen decennium in veel wijken in omvang groeide – adequaat te ondersteunen. De sociale basis omvat zowel het aanbod van professionele zorg, hulpverlening en ondersteuning als inzet op contact, sociale binding en netwerkontwikkeling. Onder de sociale basis scharen we bovendien de fysieke voorzieningsstructuur (zoals zorgcentra, scholen, buurt- en ontmoetingsfuncties) die nodig is om ontmoeting en onderlinge steun te faciliteren. Voorbeelden van stevige inzet op de sociale basis zagen we onder meer in Vinkhuizen (het programma *Vinkhuizen laat niet los!*) en in de Zuiderzeewijk in Lelystad.
- *Sociale stijging*
Naast het bieden van dagelijkse zorg moet wijkontwikkeling inzetten op het vergroten van perspectieven van bewoners. Hierbij gaat het om ‘meedoen’ in brede zin: het waarborgen van goed onderwijs, het verminderen van schooluitval, een betere aansluiting tussen onderwijs en werk en om begeleiding naar (betaald) werk. Het NPRZ zet in Rotterdam Zuid gericht in op sociale stijging met extra lessen in het basisonderwijs en baangarantie voor schoolverlaters. In het Groningse Oosterparkwijk is geïnvesteerd in onderwijsvoorzieningen en werkervaringsplaatsen.
- *Sociale herovering*
De combinatie van ernstige sociale problematiek bij een toenemende groep bewoners, verschraving van omgangsvormen in het publieke domein (anonimisering, terugtrekgedrag) en de opkomst van ondermijnende criminele netwerken vragen om een hernieuwde inzet op sociale herovering in kwetsbare wijken en buurten. Dit betekent niet alleen actieve inzet op handhaving en bestrijding van criminaliteit en overlast, maar ook het stellen van normen en het stimuleren van gewenst gedrag. De verbeteringen in de Afrikaanderwijk zijn mede te danken aan een vasthoudende inzet op sociale herovering. Terwijl in wijken als Moerwijk en de Jol juist sprake is van verwaarlozing van de publieke ruimte en van terugtrekgedrag en apathie onder bewoners. Hier is behoefte aan zichtbare en slagvaardige professionals en instituties.

76

5. Fysieke wijkvernieuwing: geen doel maar een middel

Met de hernieuwde aandacht voor kwetsbare wijken wordt ook het fysieke instrumentarium – differentiatie door middel van sloop en vervangende nieuwbouw – weer voorzichtig van stal gehaald. Niet alleen vanwege noodzakelijke renovaties van de bestaande voorraad, maar ook omdat de verduurzaming soms dermate ingrijpende investeringen vergt dat de afweging van vervangende nieuwbouw binnen handbereik komt. Zwaait daarmee de pendule terug en verschijnt de ‘gemengde wijk’-gedachte opnieuw op de beleidsagenda?

Dit onderzoek laat zien dat fysieke wijkverbetering en differentiatie van de woningvoorraad wel degelijk als hefboom kunnen fungeren voor brede wijkverbetering, mits fysieke projecten geen doel op zichzelf vormen, maar ingezet worden als middel. Fysieke investeringen, ook die in verduurzaming en de transitie naar aardgasvrij, moeten zoveel mogelijk bijdragen aan de toekomstperspectieven van bewoners en van de ontwikkeling van de wijk op lange termijn. Dit kan betekenen dat werk gemaakt wordt van het vasthouden van sociale stijgers, maar ook van het aantrekken van ‘sterke schouders’. Aanvullend hierop kan worden ingezet op het sturen op instroom

en toewijzing. Dit vraagt wel om een breed gedragen visie op de ontwikkeling van een buurt of wijk op lange termijn.

Verscheidende geïnterviewden uitten hun zorgen over zogenoemde waterbedeffecten. Zo zouden bewoners van Willemskwartier zijn neergestreken in Meijhorst, kwamen bewoners uit Morgenstond terecht in Moerwijk, trokken er Oosterparkwijkers naar Vinkhuizen en verwelkomde de Tarwewijk bewoners wiens woning elders op Zuid werd gesloopt. Hoewel onderzoek uitwijst dat waterbedeffecten in de praktijk beperkt optreden, blijft alertheid geboden. Immers, de realiteit was en is dat deze effecten niet worden gemonitord; vaak weet de corporatie noch de gemeente waar huurders naartoe verhuisden. Bovendien is er nog weinig bekend over het effect van recente beleidswijzigingen. Mogelijk wordt de keuzevrijheid voor sommige huisvestingsurgente door passend toewijzen ingeperkt. Ook is goede begeleiding bij herhuisvesting niet altijd vanzelfsprekend en is de verhuiskostenvergoeding vaak minder royaal dan in het verleden. Monitoring en onderzoek naar deze effecten is daarom wenselijk.

6. Sluit aan bij de leefwereld en investeer in vertrouwen

Een saillant verschil dat we in dit onderzoek waarnamen tussen opklimmende wijken en stagnerende wijken ligt in het vertrouwen waarmee zowel bewoners als wijkprofessionals hun wijk ervaren. In de Afrikaanderwijk, de Oosterparkwijk, Palenstein, Willemskwartier en de Zuiderzeewijk zijn de meeste geïnterviewden optimistisch gestemd; men signaleert meer betrokkenheid tussen bewoners en meer verantwoordelijkheid voor de woonomgeving. Ook in Morgenstond en Vinkhuizen gloort hoop volgens geïnterviewden, maar tegelijkertijd zijn er zorgen. In de Jol, Meijhorst, Moerwijk en Tarwewijk overheerst daarentegen berusting en gelatenheid: geïnterviewden wijzen op distantie, terugtrekgedrag en anonimisering in het publieke domein.

77

Nu beleidsmakers een toenemend beroep doen op eigen kracht en initiatieven 'van onderop' is het investeren in betrokkenheid en vertrouwen cruciaal. Dat betekent: met een consistent verhaal werken aan toekomst van een wijk of buurt, kleinschalige maar betekenisvolle projecten en interventies (*small wins*) realiseren, successen vieren en met positieve *frames* communiceren. Het juiste schaalniveau hiervoor is meestal de buurt, zoals deze beleefd wordt door bewoners, en niet de administratief afgebakende wijk. In eerder onderzoek wezen we in dit verband op het belang van narratieve sturing op de beeldvorming over wijken.⁷⁵ Temeer omdat we uit onderzoek weten dat de positieve effecten van fysieke wijkverbetering niet altijd weerspiegeld worden in de subjectieve beleving van bewoners.⁷⁶ Professionals kunnen, mits ze beschikken over voldoende handelingsruimte, een sleutelrol vervullen bij de *wijkbranding* en de beeldvorming, zowel binnen de wijk als naar buiten toe.

⁷⁵ Engbersen & Uyterlinde (2017).

⁷⁶ SCP (2015).

7 Epiloog: een nieuwe lens op de leefbare wijk

In dit onderzoek trokken we lessen uit de *body of knowledge* die de afgelopen decennia in Nederland rond wijkvernieuwing is opgebouwd. Tal van theoretische inzichten en beleidsinstrumenten zijn nog steeds van waarde, al is de beleidscontext sterk veranderd. Maar er zijn ook nieuwe kansen, uitdagingen en valkuilen. Daarom vereist het werken aan leefbare wijken anno 2020 een frisse blik en een nieuw elan.

De hernieuwde beleidsaandacht voor wijk en buurt vormt niet uitsluitend een inhaalslag vanwege de groeiende leefbaarheidsverschillen. Ze heeft ook te maken met de vele beleidsopgaven in bestaande stadswijken – denk aan de energietransitie (aardgasvrije wijken), de aanpak van criminaliteit en ondermijning (het voorkomen van nieuwe aanwas) en de verdichtings- en verstedelijkingsopgave. Logisch gevolg is dat wijkvernieuwing niet meer uitsluitend het domein is van geografen, planologen en sociaal werkers: allerlei nieuwe disciplines en beleidssectoren melden zich in wijk en buurt. Vertrouwd vocabulaire en bekende beleidsconcepten, zoals 'leefbaarheid', 'gemengde wijken' en 'integrale aanpak', mogen daarom niet klakkeloos worden afgestoft; ze moeten opnieuw geladen en geijkt worden, passend bij het huidige sociale, politieke en beleidsmatige klimaat.

Toen we eind 2018 met dit onderzoek startten, hanteerden we de werktitel 'stijgende en dalende wijken' – naar aanleiding van patronen die op wijkniveau afleesbaar zijn in de Leefbaarometer. De meer dan honderd gesprekken die we in elf wijken voerden, leggen bloot welke processen zich in deze wijken afspeelden. Een cocktail van politieke keuzes en conjuncturele ontwikkelingen zorgde in wijken met goedkope woningen voor een toename van bewoners met een lage sociaaleconomische status en bewoners met een zorgbehoefte. Met als gevolg dat het stedelijk gemiddelde voor steeds meer wijken buiten bereik raakt, en dat sociale en ruimtelijke scheidslijnen tussen buurten en binnen steden zich verscherpen en verhardten.

78

Omdat buurtverval zichzelf versterkt bij afwezig of ineffectief beleid, verdienen kwetsbare wijken doorlopend beleidsaandacht. Een wijk met veel goedkope woningen is daarbij op zichzelf geen probleem, mits ze beschikt over een solide sociale infrastructuur, bemand door sterke en slagvaardige professionals. Een substantieel deel van de bewoners van deze wijken is immers niet in staat om zich als een Baron von Münchhausen aan de eigen haren uit het moeras te trekken. Daarom is de tijd rijp voor een nieuw beleidsperspectief op leefbaarheid van kwetsbare wijken en buurten. Of, zoals de WRR in het rapport *De nieuwe verscheidenheid* (2018) stelde, 'voor een nieuwe lens'. Een lens die iedere wijk en buurt beschouwt vanuit haar positie in het stedelijk weefsel.

Dit onderzoek maakt duidelijk dat een sociaal offensief het fundament vormt van de nieuwe gebiedsgerichte aanpak. Een gebiedsaanpak die voorziet in een stevige sociale basis om kwetsbare groepen te ondersteunen en te *empoweren*, die sociale stijging van bewoners stimuleert en faciliteert via onderwijs en toeleiding tot (on)betaald werk en die concreet werk maakt van repressie, handhaving en normstelling. Fysieke investeringen – in een betere, meer gemengde en duurzamere woningvoorraad – kunnen een krachtige gebiedsimpuls betekenen, mits vormgegeven met precisie en in samenhang met andere interventies en programma's.

De herontdekking van de wijk als schaalniveau voor beleid betekent, tot slot, een zoektocht naar de juiste *governance*: naar manieren van aansturen, financieren en het dragen en delen van verantwoordelijkheden. Het afgelopen decennium zorgden decentralisaties voor andere verhoudingen tussen overheidslagen. Wat is de taak van gemeenten? Wat kan het Rijk bijdragen aan een gebiedsgerichte aanpak – niet alleen met financiële en procesmatige ondersteuning, maar ook door knellende regels en ongewenste effecten van rijksbeleid aan te pakken? Hoe kan de corporatiesector (weer) fungeren als katalysator van leefbare en veilige wijken? Wat is de rol van zorgorganisaties, politie, (sport)verenigingen, netbeheerders en ondernemers? Dit onderzoek laat zien dat Rijk, gemeenten, maatschappelijke organisaties, bedrijven en bewoners samen moeten optrekken.

Bijlage 1: Literatuur

Ahlbrandt, R.S. & Cunningham, J.V. (1979) *A New Public Policy for Neighbourhood Preservation*. New York: Praeger.

Allport, G. (1954). *The Nature of Prejudice*. Cambridge, MA: Perseus Books.

Argioli, R., et al. (2008). *Bloei en verval van vroeg-naoorlogse wijken*. Den Haag: NICIS.

Van Arum & Van den Enden (2018). *Sociale (wijk)teams opnieuw uitgelicht. Derde landelijke peiling onder gemeenten*. Utrecht: Movisie.

Beuzenberg, V., A. Karatas & F. Lustenhouwer (2019). *Leefbaarheid na de woningwet. Een verkenning na drie jaar*. Platform31.

Blokland, T. (2006). *Het sociaal weefsel van de stad. Cohesie, netwerken en korte contacten*. Den Haag: Dr. Gradus Hendriks Stichting.

Blokland, T. & Nast, J. (2014). From Public Familiarity to Comfort Zone: The Relevance of Absent Ties for Belonging in Berlin's Mixed Neighbourhoods. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(4), 1142-1159.

Bolt, G. et al. (2008). *Bloei en verval van vroeg-naoorlogse wijken*. Den Haag: NICIS

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press.

79 Cheshire, P. (2007). *Are mixed communities the answer to segregation and poverty?*

CPB (2011). *Buureffecten in perspectief - Effecten menging onbekend*.

Deetman, W. & J. Mans (2011). *Kwaliteitssprong Zuid: ontwikkeling vanuit Kracht*. Den Haag.

Durkheim, E. (1893). *The Division of Labour in Society* (W. Halls, Trans.). New York: Free Press.

Ecorys (2006). *Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004*. Rotterdam.

Engbersen, G., E. Snel & A. Weltevrede (2005). *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken*. Den Haag: Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid.

Engbersen, R. & M. Uytterlinde (2017). *Bijsturen op de compositie van wijken. Verkennend onderzoek naar het werken aan gemengde wijken in Rotterdam*. Den Haag: Platform31.

Galster, G. (2012), *The Mechanism(s) of Neighbourhood Effects: Theory, Evidence, and Policy Implications*.

Gerritsen, S. & T. Reininga (2011) *Effecten van mengen wijken onbekend. Nederlands onderzoek ontbreekt*, CPB Policy Brief 2011/08.

Hipp, J. & Perrin, J. (2009). The Simultaneous Effect of Social Distance and Physical Distance on the Formation of Neighbourhood Ties. *City & Community*, 8(1), 5-25

Hoorn, Van (2017). *De kracht van onderop*. Den Haag: Platform31.

Jennissen, R., Engbersen, G., Bokhorst, M. & Bovens, M. (2018). *De nieuwe verscheidenheid: Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland* (Uitgave). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Kleinmans, R. & G. Bolt (2010) *Vertrouwen houden in de buurt - Verval, ervaring en collectieve zelfredzaamheid in stadsbuurten*.

Koster, A. & J. van Ommeren (2018), *Place-based policies and the housing market*. Amsterdam: Tinbergen Institute.

- Lans, J. van der (2019). Het gelijk van Vogelaar. *Huurpeil*, 3, 2019.
- Leidelmeijer, K., G. Marlet, C. van Woerkens & R. Schulenberg (2011). *Omslagpunten in de ontwikkeling van wijken. Leefbaarheid en selectieve migratie*. Amsterdam.
- Leidelmeijer, J. Van Iersel & J. Frissen (2018). *Veerkracht in het corporatiebezit*. Amsterdam: Rigo.
- Leidelmeijer, K., M. Middeldorp & G. Marlet (2019). *Leefbaarheid in Nederland 2018*. Amsterdam: Rigo.
- Leidelmeijer, K., J. Frissen & J. van Iersel (2020). *Veerkracht in het corporatiebezit; de update: een jaar later, twee jaar verder...* Amsterdam: In.Fact.Research.
- Lub, V. (2018). *Tussen territoriumdrift en burgerkracht. Actiepunten voor een weerbare wijkaanpak*. Utrecht: LSA Bewoners.
- Luhmann, N. (2000). *The Reality of the Mass Media* (K. Cross, Trans.). Stanford, CA; Polity Press.
- Marlet, G. & C. Van Woerkens (2010). *De effectiviteit van Grotestedenbeleid*. Utrecht.
- Musterd, S., Gen, W. van, Das, M. & Latten, J. (2016). Adaptive behaviour in urban space: Residential mobility in response to social distance. *Urban Studies*, 53(2), 227-246.
- Niekerk, M. van, Kleinhans & R. Bolt, G. (2011). Vertrouwen houden in de buurt: zelfredzame wijken in tijden van crisis. *Vitale stad*, 14(2), 37-48.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2016). *De Verdeelde Triomf: Verkenning van stedelijk-economische ongelijkheid en opties voor beleid* (Publicatie). Den Haag: PBL.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Rigo (2012), *Midterm review ISV-3*. Amsterdam.
- Rijnders, J., P. Lucas, L. Veldboer & S. Welschen (2020). *Een reeks van kleine stapjes als middel voor transformatie? Een verkennende literatuurstudie over Small Wins en vergelijkbare concepten*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
- Sampson, R.J. & Groves, W.B. (1989) Community structure and crime: testing social-disorganisation theory. *American Journal of Sociology*, 94 (4): 774-802.
- Sampson, R. & Raudenbush, S. (1999). Systematic social observation of public spaces: A new look at disorder in urban neighbourhoods. *American Journal of Sociology*, 105(3), 603-651.
- Sanbonmatsu et al. (2011), *Moving to Opportunity for Fair Housing Demonstration Program - Final Impacts Evaluation*, U.S. Department of Housing and Urban Development.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2010). *Maakt de buurt verschil? De relatie tussen de etnische samenstelling van de buurt, interetnisch contact en wederzijdse beeldvorming*. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2011). *Wonen wijken en interventies*. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2013). *Werk aan de Wijk*. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2015). *Betrokken wijken. Ervaringen van bewoners en professionals met wijkverbetering in vier (voormalige) aandachtswijken*. Den Haag: SCP.
- Swaan, A. de (1997). *Blijven kijken*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Uyterlinde, M. & J. van der Velden (2017). *Kwetsbare wijken in beeld*. Den Haag: Platform31.
- Uyterlinde, M. & N. Gastkemper (2017). *Aan de slag in kwetsbare wijken. Staalkaart van aanpakken en initiatieven voor vitale wijken*. Den Haag: Platform31.

- Uyterlinde, M. & N. Gastkemper (2018). *Naar een wendbare wijkaanpak. Het waarom en hoe van lokaal gestuurde wijkvernieuwing*. Den Haag: Platform31.
- Uyterlinde, M., J. van der Velden & N. Gastkemper (2019). *Zeventig jaar stedelijke vernieuwing. Longread kennisdossier stedelijke vernieuwing – update 2019*. Den Haag: Platform31.
- Uyterlinde, M., A. van Hal, A. Kunst, M. Coen & R. Bouwman (2019). *Betere wijken dankzij de energietransitie? Analyse van (koppel)kansen en dilemma's in vijftien kwetsbare wijken*. Den Haag: Platform31.
- Veldboer, L., J.W. Duyvendak, R. Engbersen & M. Uyterlinde (2008). *Helpt de middenklasse? Op zoek naar het middenklasse-effect in gemengde wijken*. Den Haag: NICIS.
- Veldboer, L. (2010). *Afstand en betrokkenheid in de gemengde wijk. Over afwijzende en loyale middengroepen bij stedelijke vernieuwing*. Amsterdam.
- Veldboer, L., M. Bergstra & R. Kleinhans (2011). *Meer inkomensdiversiteit, meer buurtvertrouwen? Sociale tectoniek of vreedzame co-existentie in Amsterdamse gentrification-wijken*. Amsterdam.
- Velden, J. van der, M. Uyterlinde, & I. Bronsvorst (2018). *Sturen op gemengde wijken*. Den Haag: Platform31.
- VNG (2014). *Perspectief voor de steden. Advies van de commissie Derksen*. Den Haag: VNG.
- VROM-raad (2006). *Stad en stijging: sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*. Den Haag: VROM-raad.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Den Haag: WRR.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *De verzorgingsstaat herwogen: over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Den Haag: WRR.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2018). *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*. Den Haag: WRR.
- Wilson, J. & Kelling, G. (1982). Broken Windows: The police and neighbourhood safety. *The Atlantic*, 3.
- Wolfers, J. (2015). Why the New Research on Mobility Matters: An Economist's View. *The Upshot, New York Times*, 4 mei 2015.

Bijlage 2: Lijst met geïnterviewden

Den Haag

Bob van Meijeren	Gemeente Den Haag	Beleidsadviseur
Elise Nijmeijer	Gemeente Den Haag	Participatiemedewerker
Marije Stelloo	Gemeente Den Haag	Stedenbouwkundige
Mohamed Chohabi	Gemeente Den Haag	Wijkmanager
Rick Zijderveld	Gemeente Den Haag	Accountmanager/retail consultant
Claudia Egberts	Politie	Wijkagent
Caroline Sleenwaegen	Staedion	Manager team zuidwest
Nadia Abounasr	Staedion	Bewonersconsulent
Irma Bolhuis	Stichting Mooi Welzijn	Stadsdeel manager
Yamina Akachar	Stichting Mooi Welzijn	Opbouwwerker
José de Jong	Vestia	Medewerker sociaal beheer
Rob Vooijs	Vestia	Manager sociaal beheer
Jos Muller-Rietveld	Wijkplatform Morgenstond	Actieve bewoner (voorzitter)

82

Groningen

Sherlock Telgt	Backbone 050 broedplaats	Bestuurslid
Jaap de Graaf	Bewonersorganisatie Oosterpark	Actieve bewoner (secretaris)
Thea Bakhuys	Coöperatieve wijkraad Oosterparkwijk	Actieve bewoner
Frank Brander	Gemeente Groningen	Gebiedssecretaris
Harmen Postma	Gemeente Groningen	Stedenbouwkundige
Harry Poelman	Gemeente Groningen	Gebiedssecretaris
Hiltje van der Wal	Gemeente Groningen	Beleidsmedewerker
Peter Wijnsma	Gemeente Groningen	Gebiedsmanager (o.a. Vinkhuizen)
Suzanne Kroon	Gemeente Groningen	Beleidsadviseur wonen en opvang
Ulie Glas	Gemeente Groningen	Beleidsadviseur maatschappelijke ontwikkeling
Mark Vissers	Huis van de Sport	Buurtsportcoach (Vinkhuizen)
Wilko Eskes	MFA 't Vinkhuys	Directeur (Vinkhuizen)
Victor Weisenbach	Nijestee	Wijkcoördinator (Vinkhuizen, Oosterparkwijk)
Yvonne Kooistra	Nijestee	Medewerker wonen (Vinkhuizen)

Danielle Laanstra	Politie	Wijkagent (Vinkhuizen)
Evert Ekkelenkamp	Politie	Wijkagent (Vinkhuizen)
Robert Douma	Politie	Wijkagent (Vinkhuizen)
Evert Dagelet	WIJ Groningen	Opbouwwerker (Vinkhuizen)
Nathalie van de Garde	WIJ Groningen	Opbouwwerker (Oosterparkwijk)
Bert Horst	Zelfstandig adviseur	Voormalig wijkontwikkelaar projectleider Oosterparkwijk bij Nijestee

Lelystad

Ben van Berkum	Centrada	Gebiedsregisseur (Zuiderzeewijk)
Hakima Toufik	Centrada	Gebiedsregisseur (Jol)
Gwenn Klabbers	Gemeente Lelystad	Adviseur openbare orde en veiligheid
Hasan Arslan	Gemeente Lelystad	Bewonersconsulent (Zuiderzeewijk)
Jack van Asselt	Gemeente Lelystad	Beheerder openbare ruimte
Janneke van Eerde	Gemeente Lelystad	Projectmanager (Zuiderzeewijk)
Jolanda van Dijk	Gemeente Lelystad	Concernadviseur
Margriet van de Velde	Gemeente Lelystad	Adviseur wonen en stedelijke vernieuwing
Masja Schuurman	Gemeente Lelystad	Bewonersconsulent (Jol)
Monique Huisman	Gemeente Lelystad	Beleidsadviseur sociaal domein
Reinout Hartmans	Gemeente Lelystad	Projectleider (Jol)
Karin Oldekamp	Politie	Wijkagent (Zuiderzeewijk)
Paul Offerman	Politie	Wijkagent (Jol)
Mila Romijn	Stichting M.I.L.A.	Actieve bewoner Zuiderzeewijk
Charlotte Schriever	Welzijn Lelystad	Opbouwwerker (Jol)
Cor Kuipers	Welzijn Lelystad	Opbouwwerker (Zuiderzeewijk)
Janet Smid	Welzijn Lelystad	Opbouwwerker (Zuiderzeewijk)
Michel Langereis	Welzijn Lelystad	Manager
Dick Komen	Wijkraad	Actieve bewoner (voorzitter)

Nijmegen

Marianne van den Broek	Basisschool de Meiboom	Directeur
Joska van der Meer	De Ontmoetingskerk	Pastoor
Bas Böhm	Gemeente Nijmegen	Beleidsadviseur wonen + projectleider Dukenburg
Jan Bannink	Gemeente Nijmegen	Projectleider zorg + welzijn (voormalig wijkmanager)

Klaas Pruijsen	Gemeente Nijmegen	Senior onderzoeker
Manon Karssen	Gemeente Nijmegen	Wijkmanager
Marian Hooijman	Gemeente Nijmegen	Wijkmanager
Marjo van Ginneken	Gemeente Nijmegen	Voormalig wijkmanager
Rob van de Wetering	Gemeente Nijmegen	Voormalig wijkbeheerder
Bo Nannekhan	Nvt	Bewoner
Peter Saras	Nvt	Bewoner
Ruud Maassen	Portaal	Adviseur leefomgeving
Vincent Cantrijn	Portaal	Voormalig programmamanager stadsvernieuwing/herstructurering
Hilda Menke	Talis	Wijkadviseur
Jacques Steegemans	Talis	Manager leefbaarheid
Sermand Raof	Talis	Wijkbeheerder
Dirk-Jan Burgersdijk	Wijkraad Willemskwartier	Bestuurslid wijkraad
Ferry Blüm	Wijkraad Willemskwartier	Voormalig bestuurslid wijkraad
Gerrie Looman	Wijkraad Willemskwartier	Bestuurslid wijkraad

Rotterdam

Annet van Otterloo	Afrikaanderwijkcoöperatie	Algemeen coördinator
Stoffel Boot	Basisschool de Akker	Directeur
Duco de Bruijn	Cultuurwerkplaats Tarwewijk	Voorzitter
Jan Maas	Cultuurwerkplaats Tarwewijk	Bestuurder
Daan van Wolferen	Dierenspecialzaak Pretoria	Winkelier
Ben Heezen	Gemeente Rotterdam	Bouwinspecteur
Ferdi van der Werf	Gemeente Rotterdam	Gebiedsregisseur Stadsbeheer
Hetta Schultz	Gemeente Rotterdam	Gebiedsaccounthouder Maatschappelijke Ontwikkeling
Marcel Dela Haije	Gemeente Rotterdam	Stadsmarinier
Miranda Nauta	Gemeente Rotterdam	Winkelstraatmanager
Raymond van Altena	Gemeente Rotterdam	Gebiedsregisseur (Tarwewijk)
Reg Slors	Gemeente Rotterdam	Wijkteammedewerker (Tarwewijk)
Stijnje Lohof	Gemeente Rotterdam	Stedenbouwkundig ontwerper
Taco Pennings	Gemeente Rotterdam	Gebiedsregisseur (Afrikaanderwijk)
Wim van der Zanden	Gemeente Rotterdam	Onderzoeker
Lenie Broere	Vestia	Projectmedewerker leefbaarheid
Marlies van der Horst	Vestia	Medewerker sociaal beheer

Wijk in zicht

Nico Duerings	Vestia	Sociaal wijkbeheerder
Margreet Rolink	Wijkraad Afrikaanderwijk	Actieve bewoner
Ümmühan Can	Wijkraad Afrikaanderwijk	Actieve bewoner
Annemarie Nolson	Woonstad	Assetmanager

Zoetermeer

Anja Hepp	Basisschool De Meerpaal	Directeur
Arthur Gerritsen	De Goede Woning	Senior projectontwikkelaar
Bas Molenaar	De Goede Woning	Beleidsadviseur wonen
Marcel van Leeuwen	Gemeente Zoetermeer	Wijkregisseur
Marianne van Reek	Gemeente Zoetermeer	Sociaal manager
Wim Verkerk	Gemeente Zoetermeer	Programmamanager
Linda Pronk	Kern Kinderopvang	Senior locatiemanager
Wim Borst	n.v.t.	Bewoner
Jeanne Landa	Stichting Kwadraad	Wijkcoach
Mirjam van Bijnen	Stichting Piezo	Directeur

Bijlage 3: Begeleidingscommissie

Dr. Reinout Kleinhans	TU Delft	Associate Professor Urban Regeneration and Neighbourhood Change
Dr. Fenne Pinkster	Universiteit van Amsterdam	Associate Professor Urban Geography
Dr. Vincent Smit	Haagse Hogeschool	Lector grootstedelijke ontwikkeling
Dr. Lex Veldboer	Hogeschool van Amsterdam	Lector stedelijk sociaal werken
Simon Bakker	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Coördinerend beleidsadviseur Directie Democratie en Bestuur
Laurens Huis in 't Veld	Gemeente Groningen	Concernadviseur strategie; voorzitter themagroep stedelijke vernieuwing en stedelijke transformatie G40-Stedennetwerk