

stichting **forum** voor
stedelijke vernieuwing

LEEFBAARHEID EN VEILIGHEID

LEEFBAARHEID EN VEILIGHEID

Verslag Breed Beraad gehouden op 3 april 2022

Drs. J.W. Cüsters / Cüsters Teksten

INHOUD

SAMENVATTING	4
VERSLAG	7
DEELNEMERS	16
AGENDA	18
SUCCES- EN FAALFACTOREN	21

SAMENVATTING

Hoe verloopt de aanpak in de twintig stedelijke focus-gebieden (sf-gebieden) uit het in 2022 geïntroduceerde Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid? Wat gaat er goed, waarover leven vooral zorgen en welke succes- en faalfactoren kunnen daaruit worden afgeleid? Daarover ging het Breed Beraad op 3 april in Utrecht.

Vertegenwoordigers van programmabureaus uit verschillende sf-gebieden vertelden over hun ervaringen tot nu toe. Daaruit blijkt dat een goede aanpak begint bij goed luisteren naar de bewoners en goed kijken en herkennen wat er precies aan de hand is in de wijken. Ga daarbij ook zo snel mogelijk aan de slag met de zichtbare en praktische problemen in een wijk. Bewoners hebben daar vaak veel last van. Ze zien liever dat deze worden opgelost dan dat ze willen meepraten over de toekomst van de wijken. Daarvoor hebben ze in het algemeen ook te weinig vertrouwen (meer) in de instituties. Ze zijn afgehaakt, bezig als ze zijn met overleven. Het snel oplossen van concrete dagelijkse problemen is een noodzakelijke eerste stap om het vertrouwen te herwinnen.

Dat hiervoor door een brede coalitie gebiedsgericht moet worden samengewerkt stond voor iedereen vast. De gemeente kan het niet alleen. Sterker nog, dit is de partij die in de praktijk vaak het lastigst is te bewegen tot een echte gebiedsgerichte aanpak. Omdat de problemen in de gebieden sterk verschillen, is het nodig ongelijk te investeren. Dat gaat echter tegen het gelijkheidsbeginsel in dat in veel gemeenten overheerst. Onze systemen werken voor 80% van onze inwoners goed; waarom moeten we daarvan in een beperkt aantal wijken afwijken? En waarom moeten we als reguliere lijnorganisatie de sturing daarvan in handen geven van een onafhankelijk programmabureau?

Toch is dat laatste essentieel om de leefbaarheid en veiligheid in de sf-gebieden te verbeteren. Er zal ongelijk moeten worden geïnvesteerd, niet alleen in geld maar bijvoorbeeld ook door de beste mensen in de zwakste wijken te zetten. Deze professionals moeten leren werken vanuit de logica van de bewoners, het beest bij de naam noemen en snel aan de slag gaan met de meest urgente problemen. Ook moeten veiligheid en de aanpak van het steeds zwaardere geweld een centralere rol krijgen in het programma. Daarvoor moeten jongeren via een gerichte gezamenlijke inzet zo vroeg mogelijk op een ander, niet-crimineel spoor worden gezet.

Over de samenwerking werd gezegd dat deze actiegericht moet zijn, en moet bijdragen aan het organisatiebelang van elke deelnemende partner. Daarbij loont het om problemen kleiner te maken. Uitvoerders moeten de ruimte krijgen om voor concrete dagelijkse problemen samen eigen oplossingen te bedenken. Het bedrijfsleven en lokale ondernemers zouden daarbij een grotere rol moeten spelen dan ze nu doen. Als uitvoerders op blokkades stuiten, is het aan de bestuurders en beleidsmakers op hoger niveau om hen te faciliteren door blokkades op te heffen, door bijvoorbeeld te ontregelen of budgetten te ontschotten. Klein maken wil overigens niet zeggen dat een 'groot verhaal' over de wijk niet nodig is. Er zal ook op een hoger algemener niveau vooruitgang moeten worden geboekt. Dat vraagt ook op strategisch niveau om een integrale aanpak.

Over de rol van bewoners werd gezegd dat meedoen voorafgaat aan meepraten. Spreek hen daarbij aan op waar ze trots op zijn, in plaats van op hun problemen; die kennen ze namelijk. En betrek ze bij de aanpak via kleine interventies waar ze direct profijt van hebben.

Gespreksleider Martin van Rijn vatte de bevindingen van het Breed Beraad aan het eind van de avond samen in deze tien wijsheden:

- los vooral ook de zichtbare en praktische problemen in de wijk op;
- het begint met goed luisteren en herkennen van de problemen;
- durf in ongelijke gevallen ook ongelijk te investeren;
- betrek het bedrijfsleven beter bij de aanpak;
- durf voor de 10-20% van de problemen waarvoor het systeem niet werkt te ontregelen of andere oplossingen te bedenken;
- geweld en veiligheid moet meer in de ziel van de gebiedsgerichte aanpak komen;
- spreek de trots aan en leg de bewoners en wijken geen stigma op;
- wat is het verhaal van de wijk en durf dat te vertellen;
- iedere wijk heeft haar eigen mix van problemen, maar maak het in ieder geval kleiner;
- we kunnen met sommige zaken niet wachten. Daarvoor is de urgentie te groot.

Lees het volledige verslag voor een uitgebreide toelichting op en voorbeelden van deze en andere bevindingen.

VERSLAG

Hoe zorgen we er voor dat de problemen in wat nu de 'stedelijke focus-gebieden' (sf-gebieden) heten worden opgelost, wetende dat dit om een brede aanpak vraagt op de gebieden wonen, welzijn, zorg, veiligheid, gezondheid en onderwijs? Het denken hierover is in beweging en we leren langzaam over de aanpak: de organisatie daarvan (welke maatschappelijke organisaties doen mee en wat is de rol van bewoners), en de successen en valkuilen. Het Breed Beraad over 'leefbaarheid en veiligheid', onder voorzitterschap van Martin van Rijn, was bedoeld om hier meer zicht op te krijgen. Het misschien wel belangrijkste inzicht was dat het loont om veel problemen in de sf-gebieden kleiner te maken. Dat maakt het eerder mogelijk om zichtbare resultaten te boeken voor bewoners. Met die resultaten krijgen zij sneller vertrouwen in de aanpak. Voor dat kleiner maken zal het wel vaak nodig zijn af te wijken van de reguliere processen en oplossingen te bedenken die niet passen in onze systemen. Daarvoor zal op de hogere bestuurlijke, beleids- en strategische niveaus ruimte moeten worden geboden.

Inleiding

Lodewijk Asscher trapte de bijeenkomst af. Volgens hem duidt de uitslag van de recente verkiezingen voor de Provinciale Staten (met de monsterzege voor de BBB) niet alleen op een kloof tussen stad en platteland, maar ook tussen de mensen in de sf-gebieden en de rest van Nederland. De aanpak van die gebieden is niet makkelijk, maar een aantal zaken stemmen Asscher optimistisch:

- op alle plekken wordt aanvaard dat je een lange tijd nodig hebt; één korte impuls is niet genoeg;
- er is veel energie om zaken te veranderen, waarbij er sprake is van een beweging van mensen die elkaar opzoeken;
- er ontstaat een ander en beter soort samenwerking tussen Rijk en stad;
- op alle plekken wordt nagedacht over allianties en de inbreng van maatschappelijke partijen.

Asscher heeft ook zorgen:

- het verwachtingsmanagement: als er plannen worden gemaakt voor de aanpak van problemen moet dat ook leiden tot daadwerkelijke investeringen;
- het grote aantal afgehaakten in de sf-gebieden. Als de aanpak te kort schiet, organiseer je bij hen nieuwe teleurstellingen in plaats van dat je ze trots geeft. Dat heeft op een aanpak, die zeker twintig jaar moet duren, een averechts effect;
- er is het risico van vrijblijvendheid: het is lastig keuzes te maken en elkaar aan te spreken. De vrijblijvendheid moet worden doorbroken en dat vraagt erom dat je je bemoeit met elkaars zaken;
- de kans op sabotage en weerstand bij de gewone gemeentelijke lijnafdelingen is groot. Dit kan de energie van de onorthodoxe mensen die je nodig hebt in de wijkaanpak doodslaan.

Rondje langs de velden

Asscher ging vervolgens een 'rondje langs de velden': hij vroeg aan de aanwezigen hoe het er in hun sf-gebied voorstaat. Hoe wordt de abstractie van de planning en visievorming op lange termijn gecombineerd met de aanpak van de dagelijkse problemen in de praktijk? Wat gaat daarbij goed en waar zit de grootste zorg? Een overzicht.

Leeuwarden Centrum Oost

In Leeuwarden weten de alliantiepartners elkaar goed te vinden, ook in de uitvoering. Ook de gemeente doet goed mee, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Er ontstaat wel frustratie over geld, omdat voor concrete goede plannen minder middelen worden toegekend dan nodig. Dat gebeurde onder meer bij een plan voor de Verlengde Schooldag. Verder is de bevolking van het gebied na vijftig jaar armoede gewend aan een bepaald leven; het is lastig de bewoners in beweging te krijgen.

Groningen Noord

In Groningen, dat een lange traditie heeft van wijkvernieuwing, zijn de bewoners actiever. Zij hebben 'zeven vinkjes' ontwikkeld als eisen aan het systeem. Waar moeten de organisaties die meedoen aan de aanpak aan voldoen om de bewoners mee te krijgen? Groningen heeft naast de programmaorganisatie een Academie opgezet voor de maatschappelijke coalitie. Bestuurders gaan de wijken in om signalen op te halen. Alle instituties en instanties leren nu op gebiedsniveau te werken en zijn nadrukkelijker in de buurten aanwezig. Dit moet echter wel weer worden opgebouwd; de ontwikkelafdelingen bij corporaties, de wijkagenten en het opbouwwerk zijn de laatste jaren juist uit de wijken verdwenen.

Grote uitdaging is om de groep die al generaties in armoede verkeert niet belerend te benaderen, maar actief te betrekken. Met een paternalistische aanpak raak je mensen kwijt. Het lukte wel mensen mee te

krijgen met het nemen van energiebesparende maatregelen via de inzet van energiecoaches; dit raakt hen immers direct in de portemonnee. Bij de grootschaliger ingrepen in het kader van de energietransitie start Groningen in de arme wijken. Zo wordt het kleine met het grote gecombineerd. De gemeente probeert verder met een programma voor gezonde scholen, groene schoolpleinen en verduurzaming de positie van de scholen in de arme wijken te versterken.

Vlaardingen Westwijk

Vlaardingen Westwijk is een van de vier later aan het Nationaal Programma toegevoegde sf-gebieden; de aanpak startte een jaar geleden. Er is onder meer gewerkt aan het zo snel mogelijk wegnemen van irritaties van bewoners. Er worden 'irritatieavonden' gehouden waarop bewoners meldingen kunnen doen, bijvoorbeeld over losliggende stoeptegels. De afhandeling daarvan wordt de volgende keer door de direct betrokkenen ambtenaren altijd teruggekoppeld. Dit werkt daarmee als een soort verantwoording. Het uitgangspunt is ook brengen in plaats van halen: men ging bij mensen langs om hen te wijzen op de energietoeslag. Daarmee is 95% bereikt van de mensen die hier recht op hebben.

Het programmabureau besteedt dus veel aandacht aan zaken waar bewoners direct wat aan hebben. En alhoewel het onafhankelijk is, leidt dit wel eens tot strubbelingen met de reguliere (uitvoerings)organisatie van de gemeente. Dit gebeurt met name in de gevallen waarin er wordt afgeweken van het reguliere beleid of de reguliere planning. Zorgpunten zijn verder het systeemdenken dat nog steeds domineert bij veel betrokkenen, en het feit dat er te veel in algemeenheden wordt geredeneerd in plaats van dat probleemgevallen specifiek worden benoemd. Vlaardingen gebruikt de 'irritatieavonden' om dit te doorbreken. Verder brengt het programmabureau regelmatig de uitvoerders bij elkaar, in plaats van alleen de bestuurders. Juist zij kunnen wat van elkaar leren. Het bureau is zichtbaar aanwezig in een schoolgebouw in de wijk en wordt gesteund door een enthousiaste burgemeester.

Zaandam Oost

In Zaandam Oost verloopt de samenwerking met de maatschappelijke partners goed en ook beter dan die in de eigen gemeentelijke organisatie. De maatschappelijke partners zien elkaar elke eerste maandag van de maand nadat het alarm is afgegaan in Zaanstad. Dan serveert de gemeente aan alle uitvoerders op de werkvloer 'alarmsoep'. Daar worden de deals gemaakt. In Zaanstad organiseerde de gemeente ook drie keer een banenmarkt om werkzoekenden en werkgevers bij elkaar te brengen.

Amsterdam Zuid-Oost en Nieuw-West

In de Amsterdamse sf-gebieden is de betrokkenheid van het bedrijfsleven en ondernemers groot. De bewoners zijn door de bevlogen bestuurders ook goed in positie gebracht. Het schuurt echter met de instituties. Vooral de gemeente en schoolbesturen moeten beter leren luisteren naar de wijkbewoners. Amsterdam is begonnen met ongelijk investeren; er gaat meer geld naar Zuid-Oost en Nieuw-West. Dat roept weerstand op. Niet alleen de sociale, maar inmiddels ook de fysieke budgetten worden nu ongelijk verdeeld.

Rotterdam Zuid

In Rotterdam Zuid wordt geëxperimenteerd met de behandeling van strafzaken van jeugdige verdachten in de wijk zelf. Daarbij worden ook steeds hulpverleners betrokken, zodat er een alternatief ontstaat naast alleen maar straffen. Zo wordt de justitiële met de sociaaleconomische aanpak verbonden. Dit lukt echter alleen als ook de gemeente en sociale partners meedoen, door voor jongeren een alternatief aanbod te hebben als zij voor de rechter komen. Dit vraagt om veel meer voorbereidingstijd dan de 'gewone' strafrechtelijke aanpak. Zo'n maatwerk aanpak met wijkrechtspraak is daarom voor het Openbaar Ministerie en de rechtbanken niet op grote schaal in te zetten. 'Je loopt dan heel snel vast in je eigen succes', werd gesteld.

In Rotterdam Zuid is verder een dekkende structuur bedacht die in beginsel garandeert dat geen enkel huishouden met problemen meer buiten de boot valt. Daarvoor wordt aan een basisschool een schoolzorgteam gekoppeld, met vertegenwoordigers van onder meer het sociaal wijkteam, welzijn en het passend primair onderwijs. Die bespreken in beginsel alle probleemgezinnen. In de toekomst wil men in Rotterdam Zuid nog een werkzorgteam aan de uitkeringsinstanties toevoegen. Ook stelt men een huisartsenzorgteam samen.

Heerlen-Noord

In het sf-gebied Heerlen-Noord, waar 69% van alle Heerlense huishoudens woont, kiest het programmabureau er bewust voor niet te praten over achterstanden. Daar zijn de bewoners van op de hoogte; ze zijn immers vooral aan het overleven. Er wordt daarom geprobeerd trots op te roepen. In Heerlen zijn de bewoners daar in een eenvoudige enquête naar bevroegd. Daar kwam een verhaal over de wijken uit, met drie grote iconen voor Heerlen-Noord: Kasteel Hoensbroek, een heidegebied en de mijngeschiedenis. Deze spelen in de verdere aanpak een belangrijke rol.

Analyse

De deelnemers gaven ook een nadere duiding aan waarom bepaalde zaken in de aanpak wel of niet goed gaan. Dat leidde tot de volgende constatering.

Afgehaakt

De mensen die zijn afgehaakt en geen vertrouwen meer hebben in ons systeem wonen niet alleen op het platteland, maar zeker ook in de sf-gebieden. Veel mensen zijn hier louter bezig met overleven en ervaren chronische stress. De medische zorgvragen waarmee ze bij de huisartsen komen, komen daar ook voor 60-70% uit voort. Het gaat daarbij ook steeds slechter met veel mensen en er is weinig of geen vertrouwen meer dat de overheid iets voor hen kan betekenen. Er is daarbij ook veel stress over de toenemende onveiligheid in de sf-gebieden.

Last van het gelijkheidsbeginsel

Wat gemeenten parten kan spelen, is het gelijkheidsbeginsel: in alle wijken moet precies even veel geld belanden, ook al zijn de problemen heel verschillend. Dat maakt het lastig iedereen in de gemeente mee te krijgen om aan hetzelfde doel te werken. Je kunt je beste mensen in het sf-gebied zetten, maar zij zullen vaak interne tegenwerking ervaren. Het zal vaak worden gevoeld dat de rest van de gemeentelijke organisatie wordt verzwakt als er voor een klein deel van de stad extra geld wordt uitgetrokken. Toch is dit laatste nodig. Ambtenaren moeten in en vanuit de wijk gaan werken, zodat ze elkaar ook beter leren kennen en tot betere oplossingen komen. Ook de organisatie moet structureel aan een gebied worden gekoppeld. Met de beste mensen uit de organisatie die vanuit liefde voor het gebied werken. Daarbij hoort ongelijk investeren, omdat de zwaarte van de problematiek nu eenmaal ook sterk verschilt. Waarom bijvoorbeeld niet de beste architecten inhuren om in de zwakste wijken de beste schoolgebouwen neer te zetten? Dit zorgt voor trots en bevordert het leren door de kinderen. Alleen als achter de wijkaanpak voldoende en structureel geld, volume en continuïteit zitten, kunnen de beloften aan inwoners worden waargemaakt. En wordt voorkomen dat de aanpak blijft steken in een projectencarrousel met leefbaarheidsbudgetjes. Van groot belang is ook dat het programmabureau voor de gebiedsgerichte aanpak echt onafhankelijk is, dus geen opdrachtnemer van een gemeentelijke afdeling zoals de afdeling Sociaal. Het Rijk zou dat bij de toekenning van middelen ook als voorwaarde moeten stellen, werd geopperd, ook als dit binnen de gemeente spanning oplevert. De reguliere gemeentelijke organisatie zal immers altijd veel zaken naar zich toe willen trekken.

Betrokkenheid ondernemers

De verbinding met bedrijven, van grote werkgevers tot lokale ondernemers, komt moeilijk tot stand. Als zij zich willen inzetten voor een wijk, worden ze van loket naar loket gestuurd. 'Zo blijft de wijkaanpak te veel een publiek ding', werd gesteld. Deels komt dit doordat mensen uit het bedrijfsleven zich vaak niet betrokken voelen bij een wijk, deels heeft het ook met wantrouwen te maken. Door de maatschappelijke onvrede over enorme winsten dreigen we multinationals van ons af te duwen, stelde een deelnemer. Hoe kan de verbinding worden verbeterd, zodat bedrijven niet alleen via persoonlijke inzet maar ook via geld gaan bijdragen? En omgekeerd dat werkzoekenden in de wijken beschikbaar komen om de personeelstekorten bij bedrijven in te vullen.

Je moet hiervoor wel goed kijken naar het dna van een gebied, om een goede match met bedrijven te kunnen maken. De personen die namens bedrijven aan tafel zitten, moeten echt een commitment met de wijk voelen. Er zijn immers ook bedrijven die alleen meedoen omdat ze het hokje maatschappelijk verantwoord ondernemen nog niet hebben afgevinkt. Hun inbreng kan dan averechts werken. Kijk verder niet alleen naar grotere bedrijven, maar ook naar lokale ondernemers die kunnen meedoen door 'slechts' enkele stageplekken aan te bieden.

Zwaardere criminaliteit

De parallelle samenleving is in veel gebieden een groot probleem. Daarbij verhardt en verjongt de criminaliteit. Het excessieve geweld neemt toe en wordt voor 80% gepleegd door jongeren uit de kwetsbare wijken. Zij worden meegezogen in het zware geweld. Dit heeft grote negatieve gevolgen voor de leefbaarheid. Een bekend adagium zegt: *it takes a community to raise a child*. In veel wijken is zo'n *community* er echter niet. Veel bewoners zijn vooral bezig met overleven, het is voor hen lastig een toekomstperspectief te zien en zich betrokken te voelen bij de wijk. De aanpak van de leefbaarheid moet dan toch vooral van professionals komen. In het sociale werk moet jongeren dan een ander perspectief worden geboden, zodat ze niet in de criminaliteit belanden. Die ligt immers permanent op de loer. Daarom moet je jongeren van jongs af aan bij de hand nemen. Ook scholen kunnen hierin veel betekenen door mee te doen aan programma's die bijdragen aan een veiliger schoolklimaat. Verder kunnen politie en justitie een rol spelen door in hun aanpak eerder te kiezen voor een sociale aanpak dan steeds strenger straffen. Ook buurtvaders of andere rolmodellen die de jongeren op een ander spoor kunnen brengen, kunnen hierin een rol spelen. De kunst is deze krachten in de samenleving, die zich buiten de overheid bewegen, te mobiliseren. Gewezen werd ook op het oude meester-gezelsysteem als middel om jongeren op een ander spoor te zetten en zo te voorkomen dat ze in de criminaliteit belanden.

Het systeem werkt, maar niet overal

Onze systemen werken voor 80 tot 90% van Nederland prima. Laat ze daarom vooral doordraaien, werd bepleit. Maar voor 10-20% van de problemen zijn ze totaal inefficiënt, en al helemaal niet effectief. Daarvoor zijn andere oplossingen nodig, misschien tijdelijk. Dat vraagt om lef om af te wijken van wat gebruikelijk is in het systeem.

Klein maken en faciliteren 'van bovenaf'

Belangrijk uitgangspunt bij het vinden van andere oplossingen is het klein maken van zaken, in allianties met partijen die het eveneens anders kunnen of willen doen. En die werken vanuit de logica van de inwoner in plaats van de logica van het systeem. Begin dus ook met zaken waarvan de bewoners direct profijt hebben, zoals het vuil ophalen of een strandje maken aan een water in de wijk. Voor de instituties zijn dit kleine ingrepen, voor de bewoners zijn ze vaak groot. Door het klein te maken, kunnen bewoners het ook bevatten. En door met het kleine te beginnen (door bijvoorbeeld de rotzooi op straat vaker op te ruimen) wordt het ook mogelijk snel zichtbare resultaten te boeken. Dat geeft bij iedereen meer vertrouwen in de aanpak. Geef de 'kleine' successen daarom ook de waardering die ze verdienen.

'Nadeel' van aanpakken in het klein is dat dit op lokaal niveau en voor individuele gevallen heel effectief kan zijn, maar op het niveau van het systeem niet efficiënt omdat het niet past in de planning, de regelgeving of het beleid, of te veel tijd en geld kost. Om de aanpakken in het klein toch te laten slagen, moeten ze daarom op de hogere bestuurlijke en beleidsniveaus worden gefaciliteerd, bijvoorbeeld door experimenteer-ruimte te bieden, budgetten te ontschotten of ongelijk te investeren. Dat is echter niet van vandaag op morgen te realiseren. De overstap naar gebiedsgericht werken vergt tijd, zowel op gemeentelijk als op rijksniveau. 'Je kunt in de Haagse context nu eenmaal geen revolutie verwachten.'

Tegelijkertijd zijn sommige problemen zo urgent dat ze niet kunnen wachten. Daarnaast laat het kleiner maken onverlet dat de grote problematieken in de wijken ook een groot verhaal nodig hebben. De geschiedenis van het gebiedsgericht werken is immers bepaald niet stabiel. Deze nieuwe aanpak kan alleen beklijven op alle bestuurlijke niveaus als er op een breed front voortgang wordt geboekt. En daarvoor zal het ook groter moeten worden gemaakt, werd gesteld.

Minder beleefdheid en algemeenheden

Veel van de urgente problemen in de sf-gebieden komen in de gesprekken over de gebiedsgerichte aanpak nog te weinig aan bod; dit zijn nog te vaak onderhandelingsgesprekken over het systeem. Een deelnemer pleitte voor minder beleefdheid om problemen scherper te kunnen benoemen. Stel dan ook als programmabureau aan de gemeentelijke en andere uitvoeringsorganisaties maar ook marktpartijen gerichte vragen. Formuleer niet in algemeenheden, maar geef concreet aan waar bijvoorbeeld een wijkagent aan de slag zou moeten. Juist een programmabureau kan met haar kennis van een gebied heel precies zijn, en de gezamenlijk geformuleerde doelen vertalen naar de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

Vormen van allianties

Hoe en met wie vorm je allianties? Daarover ging het na de dinerpauze in het Breed Beraad. Dat er moet worden samengewerkt in de sf-gebieden stond voor iedereen vast. Samenwerken is echter niet gemakkelijk, zo blijkt uit wetenschappelijk onderzoek. En wel om drie redenen: het menselijk tekort, de institutionele logica (de eigen institutionele belangen zijn groot) en de complexiteit van netwerken. Netwerken blijken alleen goed te werken als ze echt actiegericht zijn. Alleen praten op strategisch niveau werkt niet. Belangrijk is ook om datgene dat op strategisch niveau wordt besloten goed te laten landen bij de uitvoering. Je moet organiseren dat het beleidsniveau invloed heeft op het uitvoeringsniveau, en omgekeerd. Geluiden van beneden moeten gehoord worden op beleidsniveau. Derde voorwaarde voor een goede samenwerking is dat de partners een gezamenlijk beeld hebben van wat ze willen bereiken, en tevens begrijpen welke positie ze daarin hebben. Mensen kunnen dus wel samenwerken, als ze maar weten wat de gezamenlijke onderneming is.

Wat betekent dit nu voor de aanpak in de sf-gebieden? Om de samenwerking te slagen, zijn een aantal dingen nodig. Enkele daarvan zijn hiervoor al aan bod gekomen, zoals het in de wijk laten werken van toegewijde deskundige ambtenaren, wijkagenten en andere professionals die zichtbaar aanwezig zijn, goed kunnen luisteren, persoonlijk gezag uitstralen, brengen in plaats van halen en de ruimte krijgen om, vrij van de gebruikelijke processen, aan nieuwe oplossingen te werken.

Wat werd verder zoal genoemd?

- *Gelijktijdig schakelen.*

Partijen moeten in de aanpak gelijktijdig kunnen schakelen. Als dat niet gebeurt, kun je wel je beste mensen in een wijk neerzetten, maar die branden dan toch op. Je moet daarom samen afstemmen wat op korte en lange termijn mogelijk is. Het bedienen van de korte termijn is daarbij zeker zo belangrijk (zie eerder het 'klein maken'). Een goede balans vinden dus tussen de lange en korte termijn, en tussen wat de ene en de andere partij aan systeemveranderingen doorvoert. Effectiviteit kan er pas zijn als je er samen stappen in kunt zetten. Dan moeten medewerkers wel het mandaat krijgen om kleine succesjes te laten groeien.

- *Hou oog voor het organisatiebelang.*

Er moet oog blijven voor het eigen organisatiebelang van de deelnemers in de alliantie. Daarom werkt samenwerking ook het beste als het de deelnemende individuele organisaties sterker maakt. De politie doet het bijvoorbeeld beter als ze meer informatie krijgt vanuit het netwerk. Samenwerking dient dan dus ook het eigenbelang. Zo wordt ook de ideeënarmoede doorbroken die bij veel instituties ontstaat omdat ze nu eenmaal moeten overleven. En kunnen mensen worden vrijgemaakt om in instituties aan nieuwe oplossingen te werken.

Een deelnemer maakte hierbij ook de vergelijking met een voetbalteam. De spelers hebben elkaar nodig om goed te presteren. Vertaald naar de wijkaanpak: scoren lukt alleen als er wordt gespeeld vanuit een sterke verdediging (politie, reclassering en justitie) en sterk middenveld (de scholen).

- *Doorbraken forceren.*

Er moet een mechanisme bij zitten dat aan mensen de doorzettingsmacht geeft om uit de systemen te breken, zeker nu we daar zo in vastzitten. De stadsmariniers in Rotterdam kunnen hierbij als voorbeeld dienen. Zo'n doorbraakteam is er in veel gebieden wel, maar iedere partij daarin is geneigd vooral doorbraken in het eigen domein te forceren. Er zou iemand boven moeten staan die bepaalt welke problemen als eerste worden aangepakt. Als het gaat om individuele problemen van gezinnen, maken de protocollen het wel lastig om één iemand de lead te geven; niemand durft dat ook aan.

- *Standaardisatie c.q. leren van anderen.*

In plaats van in elk gebied opnieuw het wiel uit te vinden, moeten we toewerken naar enige mate van standaardisatie, stelde een deelnemer. Gebruik de methodes die in een sf-gebied goed werken ook elders, beoordeel wat daarvan in het eigen gebied bruikbaar is en kijk pas daarna wat er anders moet. Nu wordt overal maatwerk toegepast en gaat het in de sf-gebieden te veel alle kanten op.

- *Sturing vanuit de praktijk.*

Het geheim van goed functionerende allianties is dat de sturing meer vanuit de praktijk gebeurt. Problemen waar men in de dagelijkse uitvoering tegenaan loopt, kunnen worden opgeschaald en op beleids- en

strategisch niveau zitten mensen aan tafel die bereid zijn knopen door te hakken. Dan ontstaat een groter commitment bij de alliantiepartners.

- *Gezamenlijke doelen en budgetten.*

Het is nodig om aan de samenwerking instrumenten te koppelen die de vrijblijvendheid er van af kunnen krijgen, zoals gezamenlijke doelen en budgetten. Die vrijblijvendheid gaat er ook af door in de alliantie als één organisatie te functioneren. Dan neem je namelijk andere beslissingen. Essentieel is in elk geval het besef dat niet alleen de overheid verantwoordelijk is voor een gebied, al is het alleen maar omdat die het moeilijkst in beweging is te krijgen. Daarom moet de wijkaanpak een gezamenlijke maatschappelijke beweging zijn, waarin de partners koers houden en elkaar aan de afspraken houden. Daarvoor is het nodig dat de alliantie één verhaal heeft, waarvoor iedereen die er aan werkt ook onverdeeld aandacht heeft. En er moet tussen de partners horizontale verbinding komen, door te erkennen dat je sommige zaken niet zelf kunt aanpakken en dus moet doorschuiven naar de ander.

- *Een brede alliantie.*

Zorg voor een brede alliantie en een brede stuurgroep. Dit heeft als voordeel dat als een sterke speler wegvalt of het een tijd wat rustiger aan wil (of moet) doen, een ander het kan overnemen. Dit geldt ook specifiek voor de gemeente, werd gesteld. Een bevlogen burgemeester is prima, maar dit heeft ook het risico dat anderen de problemen niet meer als van hun beschouwen. Ook de wethouders moeten er voor gaan.

- *Werk aan het gebrek aan personeel.*

Opgemerkt werd dat ook de aanpak van de sf-gebieden kampt met een gebrek aan personeel. Er zijn al onvoldoende mensen om het reguliere werk te doen, laat staan als het ook nog eens heel anders zou moeten. De realiteit is dat in deze gebieden bijvoorbeeld onvoldoende huishoudelijke hulpen of jongerenwerkers zijn te vinden. In zo'n geval komt het aan op een goede verdeling van de schaarste, zodat bijvoorbeeld op de scholen in de zwakke wijken toch voldoende goede mensen blijven werken. Gemeenten kunnen de scholen daarbij helpen, bij de werving van nieuwe leerkrachten maar ook door de verbetering van scholen. Ook corporaties kunnen helpen door woningen met voorrang beschikbaar te stellen voor onderwijzend personeel. Zo'n gezamenlijke aanpak kan in alliantieverband op een creatieve manier vorm krijgen.

Bewonersparticipatie

Hoe betrek je bewoners bij de aanpak als zij alleen maar bezig zijn met overleven? Participatie door bewoners mee te laten praten zegt weinig over wat zij echt willen. Het gaat om meedoen en dat begint bij het voldoen aan basisvoorwaarden zoals het hebben van werk en zich veilig voelen. Mensen moeten minimaal het gevoel hebben enige regie te hebben over gezin, woning en omgeving.

De volgende stap, het meedoen van de bewoners in de wijkaanpak, begint vanuit het kleine. Ook in het kleine zijn veel verbindingen te maken, vandaaruit kunnen bewoners zich ook verbinden aan het grotere netwerk. Via allerlei kleine acties ontstaat dan een sterk en groter netwerk. Daarvoor heb je een programmabureau nodig, veel *community builders* en veel ruimte. Waarbij bewoners een gelijkwaardige positie innemen. Niet meepraten dus, maar meedoen, zodat zij ook het verhaal van de wijk mee maken.

Bij het meepraten van bewoners over de wijkaanpak gaat het er om de juiste bewoners aan tafel te krijgen, niet de buurtburgemeesters die al tijden niemand meer vertegenwoordigen maar juist de bewoners die de weg nog niet weten te vinden. Je mag daarbij ook wederkerigheid verwachten. Als bewoners willen meepraten, mag je van hen wel verwachten dat ze duidelijk maken wie ze vertegenwoordigen. Je moet de bewoners dus ook durven tegenspreken. Zo vind je de bewoners die wel veel bewoners vertegenwoordigen; dat kan ook de trainer van de voetbalclub zijn.

Bewoners zullen eerder meedoen als ze worden aangesproken op waar ze trots op zijn, niet op (het stigma van) hun problemen. Een voorbeeld is de kerstmarkt die de gemeente Heerlen organiseerde in Kasteel Hoensbroek. Uit de enquête onder bewoners kwam dit kasteel naar voren als een van de plekken waaraan ze trots ontlenen. Op de kerstmarkt kwamen 5.000 bezoekers af, waaronder veel mensen die niet worden bereikt met vergaderingen. Een dergelijk evenement wordt voortaan twee keer per jaar gehouden.

Om bewoners te betrekken, is het belangrijk de logica van de wijk centraal te stellen in alles wat je doet en daarvoor moet je beginnen met luisteren naar de bewoners. Dat doe je niet met bewonersavonden, want daar komen alleen witte grijze bewoners op af. Bel, portiek na portiek, bij alle mensen aan om te horen wat er leeft. In alles wat je doet, moet je dus nabijheid organiseren. Mensen hebben vaak ook te weinig vertrouwen om nog actief in te gaan op een aanbod vanuit een instituut. Dit zal letterlijk moeten worden gebracht, deur voor deur, en dat moet ook lang worden volgehouden.

Toch participeren bewoners wel door klachten te melden, omdat ze verwachten dat de overheid die oplost. Wat vervolgens in hun beleving niet gebeurt. Het is dus in de eerste plaats zaak ervoor te zorgen dat het vertrouwen terugkomt. De bal ligt daarvoor bij de instituties, niet bij de bewoners zelf. Pas als de klachten worden opgelost, voelen bewoners zich serieus genomen en zullen ze bereid zijn mee te praten.

Als je bewoners betreft, sluit dan ook aan op de zaken die bij hen stress veroorzaken. Ze willen niet praten over de wijk over tien jaar, maar over hoe de energierekening omlaag kan en hoe je kind kan worden geholpen. Positief helpt daarbij beter dan negatief. Doe iets leuks in plaats van mensen te vertellen dat het anders moet; dat horen ze al de hele tijd.

De tien wijsheden

Ter afsluiting formuleerde gespreksvoorzitter Martin van Rijn de tien wijsheden van de avond:

- los vooral ook de zichtbare en praktische problemen in de wijk op;
- het begint met goed luisteren en herkennen van de problemen;
- durf in ongelijke gevallen ook ongelijk te investeren;
- betrek het bedrijfsleven beter bij de aanpak;
- durf voor de 10-20% van de problemen waarvoor het systeem niet werkt te ontregelen of andere oplossingen te bedenken;
- geweld en veiligheid moet meer in de ziel van de gebiedsgerichte aanpak komen;
- spreek de trots aan en leg de bewoners en wijken geen stigma op;
- wat is het verhaal van de wijk en durf dat te vertellen;
- iedere wijk heeft haar eigen mix van problemen, maar maak het in ieder geval kleiner;
- we kunnen met sommige zaken niet wachten. Daarvoor is de urgentie te groot.

Er was aan het slot van het Breed Beraad ook ruimte voor optimisme. De opkomst van de BBB bij de provinciale verkiezingen duidt op een fundamentele systeemkritiek en -crisis. Misschien kan het programma voor de sf-gebieden hier een kentering in brengen, door de koppeling van de verschillende domeinen en de actiegerichte insteek. Ook biedt het programma veel mogelijkheden om van elkaar te leren. Uit het rondje langs de velden bleek ook dat het in veel sf-gebieden op vooral programmatische gebied al best goed gaat. Het blijkt daarbij nog wel ingewikkeld leefbaarheid en veiligheid aan elkaar te knopen. Het kleiner maken en forceren van doorbraken in praktische gevallen kan wellicht helpen om de verbinding wel tot stand te brengen.

Succes- en faalfactoren gebiedsgerichte aanpak sf-gebieden

- Begin met de aanpak van de meest zichtbare problemen en dagelijkse ergernissen van de bewoners. En denk daarbij vanuit hun logica. Een melding over een loszittende stoeptegels is niet afgehandeld als hij netjes is opgenomen in het gemeentelijke planningsstelsel, maar als de tegel weer goed ligt.
- Durf elkaar aan te spreken en noem de beestjes bij de naam. Problemen worden niet opgelost als het overleg tussen de samenwerkingspartners blijft steken in algemeenheden en onderhandelingen over systemische aanpassingen.
- Het programmabureau van het sf-gebied dient onafhankelijk te zijn van de reguliere gemeentelijke lijnorganisatie.
- Breng uitvoerders van de samenwerkingspartners regelmatig bij elkaar en laat hen samen oplossingen bedenken voor dagelijkse problemen. Maak daarvoor de problemen kleiner, om ze sneller te kunnen oplossen. Als uitvoerders daarbij op blokkades stuiten, los deze op een hoger niveau in de organisaties op door bijvoorbeeld regels los te laten en budgetten samen te voegen.

- Betrek bedrijven en lokale ondernemers beter bij de aanpak, maar waak ervoor dat zij alleen meedoen om het hokje maatschappelijk verantwoord ondernemen te kunnen afvinken.
- Zet de aanpak van de verharde en verjongde criminaliteit centraal. Dit bezorgt bewoners veel stress en ondermijnt de leefbaarheid. Neem jongeren door een gezamenlijke inzet zo vroeg mogelijk bij de hand en bied hen een alternatief voor criminaliteit.
- Hoe actiegerichter de samenwerking tussen de alliantiepartners, en hoe beter deze ook de individuele organisatiebelangen dient, hoe groter de kans van slagen.
- Besef dat veel bewoners in de sf-gebieden zijn afgehaakt en alleen bezig zijn met overleven. Om mee te praten, moeten ze eerst meedoen. Herstel van het vertrouwen begint met het oplossen van dagelijkse problemen. Spreek hen ook aan op hun trots op de wijk in plaats van de (stigmatiserende) problemen. En voorkom dat er alleen wordt meegepraat door de gebruikelijke oude witte buurtburgemeesters.
- Besteed geen energie aan het aanpassen van onze systemen. Die werken voor 80-90% van de mensen goed. Zoek voor de 10-20% waarvoor ze niet werken naar onorthodoxe en afwijkende oplossingen en bied daar ook de ruimte en middelen voor.
- Werk, naast de aanpak van 'kleine' dagelijkse problemen, ook aan het 'grote' verhaal van de wijk. Waar willen de alliantiepartners en de bewoners samen naar toe? Wat zijn de gezamenlijke doelen voor over tien of twintig jaar?
- Durf in ongelijke gevallen ongelijk te investeren, ook al roept dat weerstand op in de gemeentelijke organisatie. Steek meer geld in de sf-gebieden en zet er de beste professionals in. Zorg dat zij voldoende mandaat hebben om waar nodig doorbraken te forceren.

DEELNEMERS

Heleen Aarts	Amvest / Forum SV
Lodewijk Asscher	Van de Bunt Adviseurs
Hans Boutellier	Studie & Strategie / VU
John Cüsters	Cüsters Teksten
Bert van Delden	Forum SV
Carolien Gehrels	Arcadis / Forum SV
Amanda de Glanville	Huisartsencentrum Moerwijk
Peter van der Gugten	Heijmans Vastgoed
Jan Hamming	Gemeente Zaanstad
Hugo Hillenaar	OM Rotterdam
Hamit Karakus	Nationaal Programma Vlaardingen Westwijk
Alfred Kazemier	Gemeente Groningen
Roy Kramer	Ministerie van BZK
Chris Kuijpers	Ministerie van BZK
Ron Meyer	Nationaal Programma Heerlen-Noord
Marco Pastors	Nationaal Programma Rotterdam Zuid
Harry Platte	Parteon
Martin van Rijn	Aedes / Forum SV
Willem van Spijker	Van Vieren
Duco Stuurman	Gemeente Amsterdam / Forum SV
Christa van Vlodrop	Forum SV
Loes van der Wees	OM

AGENDA

Geannoteerde agenda voor het Breed Beraad over het thema 'leefbaarheid en veiligheid' op maandag 3 april 2023 van 17.30 tot 21.30 uur in het Paushuize, Kromme Nieuwegracht 49 in Utrecht.

Achtergrond

In het op 4 juli 2022 door minister Hugo de Jonge officieel gelanceerde Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV) staan drie doelen centraal: 'meer perspectief voor kinderen, jongeren en andere inwoners', 'een betere fysieke leefomgeving' en 'grotere veiligheid/minder ondermijning' in die gebieden waar perspectieven, leefbaarheid en veiligheid het meest onder druk staan.

Met het oog hierop wordt in dit programma de aandacht in eerste aanleg toegespitst op 20 grotere 'stedelijke focus-gebieden' (sf-gebieden) in 19 steden¹). Zo'n sf-gebied is een samenhangende combinatie van aaneengesloten stedelijke wijken en buurten, waarin de perspectieven van inwoners en de leefbaarheid en veiligheid meer dan in andere gebieden in ons land steeds meer onder druk staan.

Om hier iets aan te doen is het de bedoeling, dat de desbetreffende gemeenten met inwoners en private en publieke partners, waaronder de rijksoverheid, langjarig samenhangende maatregelen treffen op fysiek, sociaal en veiligheidsgebied. Dit dient te gebeuren op basis van gebiedsspecifieke probleemanalyses en concrete doelstellingen door publiek-private allianties onder leiding van de burgemeesters. Het gaat daarbij nadrukkelijk om additionele maatregelen, die worden getroffen bovenop wat er door publieke en private partijen sowieso al in de deze gebieden wordt gedaan. De effecten van de maatregelen worden gemonitord.

In Rotterdam Zuid is met zo'n samenhangende gebiedsspecifieke aanpak al ruim 10 jaar geleden een begin gemaakt, in de 19 andere sf-gebieden zijn de desbetreffende gemeenten recenter gestart met een vergelijkbare programmatische aanpak. Door die gemeenten is daarbij de afgelopen tijd de nodige energie en tijd gestoken in gesprekken met (semi-)publieke en private partners en inwoners over de uitwerking van die aanpak in gebiedsspecifieke probleemanalyses en hierop gebaseerde -ook financieel onderbouwde- concept-programmaplannen, inclusief bijpassende samenhangende maatregelen. Inmiddels wordt met de rijksoverheid ook gesproken over een daadwerkelijke inzet van concrete financiële bijdragen, regelruimte en kennis.

Teneinde de vaart en energie in deze programmatische aanpak te houden gaat het er de komende tijd bovenal om dat wordt vastgesteld in hoeverre en onder welke voorwaarden ook andere partners -met name (kernspelers uit de kring van) scholen, bedrijven, corporaties en justitie & politie- bereid en in staat zijn prioriteit te geven aan de beoogde aanpak.

In alle sf-gebieden nemen deze andere partners deel in inmiddels geformeerde publiek-private allianties. In de praktijk blijkt -net zoals overigens voor de gemeenten en de rijksoverheid- ook voor hen een additionele financiële en/of personele inzet in deze gebieden geen sinecure te zijn.

Zo is het geenszins vanzelfsprekend dat schoolbestuurders en -directeuren hun beste mensen op scholen in een sf-gebied inzetten, dat corporatie-bestuurders hun inzet in zo'n gebied niet beperken tot de reguliere aanpak van achterstallig onderhoud en dat politie & justitie -ondanks allerlei andere prioriteiten- juist in de sf-gebieden zorgen voor extra inzet.

Voor het welslagen van de beoogde aanpak is van essentieel belang dat ook deze partners daadwerkelijk een additionele bijdrage leveren.

De door deze onderscheiden partners te leveren inzet is overigens ook relevant in het licht van de eveneens noodzakelijke betrokkenheid van inwoners bij de beoogde langjarige aanpak van problematieken in de sf-gebieden. In veel van deze gebieden is het vertrouwen in de overheid tot onder het vriespunt gedaald en blijkt het voor gemeenten dan ook vaak niet eenvoudig inwoners actief bij die aanpak te betrekken. Het is goed denkbaar dat scholen, corporaties en bedrijven hier wel toe in staat zijn.

¹ Amsterdam Zuid-Oost, Amsterdam Nieuw-West, Arnhem Oost, Breda Noord, Delft West, Den Haag Zuid-West, Dordrecht West, Eindhoven Woensel-Zuid, Groningen Noord, Heerlen Noord, Leeuwarden Centrum-Oost, Lelystad Oost, Nieuwegein Centrale-As, Roosendaal Ring, Rotterdam Zuid, Schiedam Nieuwland/Oost, Tilburg Noord-West, Utrecht Overvecht, Vlaardingen Westwijk, Zaandam Oost

Tenslotte kan door (meer aandacht voor) de concrete inzet van de genoemde partners en -niet los- hiervan de betrokkenheid van inwoners het risico worden verkleind, dat de urgente verbetering van leefbaarheid, veiligheid en perspectieven voor inwoners in de 20 sf-gebieden -ook op rijks- en interbestuurlijke niveau- vastloopt in (inter)bestuurlijke navelstaarderij.

Kernvragen

Tegen deze achtergrond worden tijdens het Breed Beraad tenminste de volgende vragen aan de orde gesteld:

- 1 Hoe hangt in meer algemene zin de vlag erbij bij de aanpak van gestapelde problematieken in de 20 sf-gebieden in het kader van het NPLV en hoe wordt één en ander beoordeeld?
- 2 Hoe staat het hierbij met de niet-vrijblijvende inzet van alle partners en de betrokkenheid van inwoners bij deze aanpak en wat staat wie te doen om te bevorderen dat niet alleen gemeenten en de rijksoverheid maar met name ook (kernspelers uit de kring van) scholen, corporaties, bedrijven en politie/justitie daadwerkelijk een additionele/extra bijdrage leveren?
- 3 Biedt een niet-vrijblijvende inzet van deze partners ook aangrijpingspunten om inwoners zo veel mogelijk te betrekken bij de beoogde aanpak en, zo ja, hoe kunnen deze kansen worden benut?
- 4 Hoe kunnen de werkwijze, positionering en organisatie van de publiek-private-alliantie en het programmabureau/de programmadirecteur bijdragen aan de realisatie van een niet-vrijblijvende inzet van alle publieke en private partners en van de noodzakelijke burgerbetrokkenheid?

Agenda

- | | |
|-----------|--|
| 17.30 uur | Welkom en opening door Martin van Rijn |
| 17.45 uur | Gedachtewisseling over kernvraag 1
Rondje langs de velden door Lodewijk Asscher ('wat gaat goed en wat niet') |
| 18.30 uur | Gedachtewisseling over kernvraag 2 |
| 19.15 uur | Break |
| 19.45 uur | Gedachtewisseling over kernvraag 3 |
| 20.30 uur | Gedachtewisseling over kernvraag 4 |
| 21.15 uur | Afronding en slotwoord door Martin van Rijn |
| 21.30 uur | Einde |

SUCCE- EN FAALFACTOREN

SUCCES- EN FAALFACTOREN BIJ DE SAMENHANGENDE, GEBIEDSSPECIFIEKE AANPAK VAN PERSPECTIEF, LEEFBAARHEID EN VEILIGHEID^[1]

Betere kansen op een goed leven voor kinderen, jongeren en andere inwoners van de stedelijke gebieden waar in ons land de leefbaarheid en de veiligheid het meest onderdruk staan. Daar gaat het vooral om in het op 4 juli 2022 door minister Hugo de Jonge officieel gelanceerde Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV).

Meer concreet staan in dit programma drie 'ER-doelen' centraal: 'meer perspectief voor kinderen, jongeren en andere inwoners', 'een betere fysieke leefomgeving' en 'grotere veiligheid/minder ondermijning'. In de vorm van vier 'actielijnen' wordt geëxpliciteerd hoe en wat de rijksoverheid wil bijdragen aan de realisatie van deze doelen. Die bijdrage betreft concrete maatregelen met betrekking tot 'goede woningen en gemengde wijken', 'participatie en armoede', 'veiligheid en ondermijning' en 'integraliteit, ontkokering en doorbraken'.

In het verlengde hiervan wordt in dit programma ingezet op 'integrale' aanpakken van 20 grotere 'stedelijke focus-gebieden' (sf-gebieden). Zo'n sf-gebied is een samenhangende combinatie van aaneengesloten stedelijke wijken en buurten, waarin de perspectieven van inwoners en de leefbaarheid en veiligheid het sterkst onder druk staan.

Om hier iets aan te doen treft de desbetreffende gemeente met inwoners en private en publieke partners, waaronder de rijksoverheid, langjarig samenhangende maatregelen op fysiek, sociaal en veiligheidsgebied. Dit gebeurt op basis van een gebiedsspecifieke probleemanalyse en concrete doelstellingen en onder leiding van de burgemeester. Het gaat daarbij nadrukkelijk om additionele maatregelen, die worden getroffen bovenop wat er door publieke en private partijen sowieso al in de desbetreffende gebieden wordt gedaan. De resultaten van de maatregelen worden gemonitord. In Rotterdam Zuid is hiermee zo'n tien jaargeleden een begin gemaakt, in de meeste andere sf-gebieden 1 à 2 jaar geleden.

Hoewel er geen handboek soldaat bestaat en (de inwoners van en de problematiek in) sf-gebieden van elkaar verschillen, is er toch ook sprake van enkele meer algemene -niet alleen procesmatige en organisatorische maar ook inhoudelijke- aandachtspunten met betrekking tot een op deze gebieden toegespitste samenhangende aanpak. Voor meer algemene uitspraken hierover bestaan diverse aangrijpingspunten.

Naast beschikbare kennis over achtergronden van en doelstellingen en maatregelen inzake de aanpak van achterstanden op het gebied van onderwijs, werk, wonen etc. in meer algemene zin, zijn inmiddels ook eerste inzichten en ervaringen met betrekking tot samenhangende gebieds-specifieke ambities en interventies beschikbaar. Het gaat hierbij allereerst om diverse, wat oudere onderzoeken en evaluaties, onder meer uit de tijd van de stadsvernieuwing, het grotestedenbeleid en de aanpak van de Vogelaar-wijken. Actueler zijn de onlangs gepubliceerde mid term-review van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid, het op hetzelfde programma gerichte essay van Willem van Spijker en Pieter Tops en een presentatie door Lodewijk Asscher van zijn bevindingen in een aantal sf-gebieden. Ook het begin juli jl. gepresenteerde NPLV-programmaplan biedt aanknopingspunten.

In het licht van één en ander zijn de navolgende inhoudelijke, procesmatige en organisatorische aandachtspunten bij de samenhangende aanpak van een sf-gebied geformuleerd. Aandachts-punten die - met enige slagen om de arm- ook succes- en faalfactoren zouden kunnen worden genoemd.

[1] Deze notitie is ontleend aan het in oktober 2022, op verzoek van het ministerie van BZK en de betreffende gemeenten, uitgebrachte advies '16 + 4'. In dit advies wordt aangegeven wat nodig is om de vier stedelijke focusgebieden (in Delft, Dordrecht, Roosendaal en Vlaardingen), die medio 2022 door minister Hugo de Jonge zijn toegevoegd aan de 16 al eerder geselecteerde gebieden, op vlieghoogte te brengen.

1. Sf-gebied

De 20 sf-gebieden zijn -mede vanwege de voorziene participatie van de rijksoverheid- met name geselecteerd op basis van relatieve en nominale stapeling van problematiek op sociaal, fysiek en veiligheidsgebied in combinatie met landelijke spreiding. Het gaat met andere woorden, verspreid over het hele land, om veel mensen in combinatie met omvangrijke problematieken, zoals onder meer naar voren komt uit de recente Leefbaarometer.

De keuze voor aaneengesloten, samenhangende combinaties van wijken/buurtten, is onder meer gemaakt ter voorkoming van versnippering. In het kleinste van de sf-gebieden Vlaardingen Westwijk, wonen circa 13.000 mensen in zo'n 6.000 huizen, in het grootse sf-gebied, Rotterdam Zuid, meer dan 200.000 mensen in ruim 100.000 huizen.

Hoewel het triviaal lijkt, blijkt in de praktijk de afbakening van een sf-gebied toch een serieus punt van aandacht te zijn. Hiernaast is altijd ook 'het dna'/de geschiedenis van een gebied relevant.

1. Waar het gaat om de afbakening van een sf-gebied kunnen de aan de Leefbaarometer ontleende stadskaarten, waarin wordt geïndiceerd in hoeverre in buurten en wijken de leefbaarheid en de veiligheid onder druk staan, behulpzaam zijn. Deze kaarten laten zien dat de afbakening van een sf-gebied niet met een schaarje te knippen valt. Tussen en naast rode en oranje deelgebieden, waar sprake is van de sterkste stapeling van problematiek, bevinden zich doorgaans ook de nodige gele en groene buurten, waar de vlag er beter bij hangt. Bovendien grenzen aan deze combinaties van overwegend rode en oranje buurten soms witte bedrijfsterreinen, die mogelijk tot woon(-werk)gebied kunnen worden getransformeerd.
Eenzijds is een te krappe gebiedsafbakening niet handig. Hierdoor kan bijvoorbeeld fysieke schuifruimte in de programma-aanpak onnodig worden beperkt. Zo is uiteindelijk besloten het Zaanse sf-gebied niet te beperken tot de woonwijken Poelenburg en Peldersveld maar ook het te herstructureren bedrijventerrein Achtersluispolder daaronder te laten vallen.
Anderzijds past de in sommige steden bestaande neiging om dan gelijk maar de halve of hele stad als sf-gebied aan te merken niet binnen de uitgangspunten van het NPLV. Uiteraard is een stadsbestuur verantwoordelijk voor ontwikkelingen in de hele stad en dienen in dat licht bijvoorbeeld 'waterbed-effecten' en het minimum niveau/de kwaliteit van voorzieningen in andere stadswijken in het oog te worden gehouden. Maar als de legitimatie van de extra rijks- inzet ligt in de toespitsing op het gebied waar sprake is van een zorgwekkende stapeling van problematiek, mag die selectiviteit en prioritering ook van een stadsbestuur worden gevraagd/verwacht.
2. In samenhang met de afbakening van een gebied is inzicht in het 'dna' van een sf-gebied van niet te onderschatten betekenis. In de meeste gebieden ontbreekt bij inwoners al langer vertrouwen in de overheid en (semi)-publieke partijen in meer algemene zin en dat wordt er niet beter op. Soms gaat dit samen met het ontbreken van gemeenschapszin, saamhorigheid, zelfbewustzijn en eigen initiatief. In andere gebieden, zoals Amsterdam Zuid-Oost is het vertrouwen in de overheid weliswaar ook beperkt maar is bij inwoners tegelijkertijd sprake van de nodige sociale verbanden, veerkracht en energie.
In sommige gevallen bestaat er hiervoor een historische verklaring. Zo kunnen in sommige sf-gebieden de relatief beperkte veerkracht en participatie-bereidheid niet los worden gezien van het wegvallen van grote industriële werkgevers zonder dat hier op de één of andere manier nieuwe passende werkgelegenheid voor in de plaats is gekomen.
Inzicht in (de ontwikkeling) van het dna van een gebied kan kortom bijdragen aan begrip van zowel de achtergronden van actuele problematiek als van aanwezige potenties en daarmee aan de kwaliteit van probleemanalyses, ontwikkelingsperspectieven/doelen en interventies. In de samenhangende aanpak van een sf-gebied kan een expliciete schets van het dna van een gebied dan ook niet worden gemist.

2. Programma(plan)

De inhoud en uitvoering van het programma(plan) en uiteraard de resultaten van die uitvoering vormen het belangrijkste aandachtspunt bij de aanpak van problematieken in een sf-gebied. Ook in de gevallen waarin het programmaplan om onnavolgbare redenen 'masterplan' genoemd wordt, gaat het hierbij met

name om de programma-aspecten 'probleemanalyse', 'doelstellingen', 'maatregelen/interventies', 'additionaliteit', 'samenhang' en 'langjarigheid'.

1. Ieder programma(plan) zou gebaseerd moeten zijn op een expliciete, gebiedsspecifieke probleemanalyse, inclusief een helder beeld van de achtergronden/oorzaken van de problematieken. In de praktijk is dit lang niet altijd het geval. Soms zijn weliswaar veel data over (karakteristieken van en problematieken in) het sf-gebied beschikbaar maar ontbreekt een goede gebiedsspecifieke probleemanalyse in termen van tekorten, oorzaken en samenhangende gevolgen. Dit is niet goed en onnodig.
Niet goed omdat zonder adequate probleemanalyse doelstellingen en maatregelen in de lucht komen te hangen. Onnodig omdat zo'n driekwart van de (oorzaken van) problematieken in de onderscheiden sf-gebieden hetzelfde/vergelijkbaar is. Hoewel ieder sf-gebied hierin eigen accenten kent, gaat het in alle gevallen om een combinatie van onvoldoende perspectief van inwoners op scholing, werk, inkomen en deelname aan de samenleving en om gammele te dure huizen met afstandse openbare ruimten in onveilige buurten, die broedplaatsen zijn voor criminaliteit en ondermijning.
Tegen deze achtergrond is het de moeite waard uit te (laten) zoeken wat grootste inhoudelijke gemene deler is in de probleemanalyses, die de basis vormen voor de samenhangende aanpak van de sf-gebieden. Hetzelfde geldt voor de programma-doelstellingen en maatregelen (zie hierna).
2. In een programma(plan) zijn ook concrete doelstellingen onmisbaar. Niet alleen om richting te bepalen op basis waarvan in de uitvoering (waaronder bij de selectie van maatregelen) keuzes gemaakt kunnen worden, maar ook om aangrijpingspunten te bieden voor evaluatie/leren en verantwoording. Als het goed is zou bij de formulering van die doelstellingen overigens een directe relatie moeten worden gelegd met zowel de probleem-analyse als de drie ER-doelen van het NPLV. Bij het vaststellen van concrete programma-doelstellingen met betrekking tot perspectief voor inwoners en leefbaarheid en veiligheid van wijken en buurten dient de balans in het oog te worden gehouden tussen ambitie en haalbaarheid. Te weinig ambitie motiveert niet; te veel ambitie -zoals het streven naar landelijke gemiddelden- leidt tot teleurstelling.
Net zoals waar het gaat om de formulering van gebiedsspecifieke probleemanalyses, kan ook bij de vaststelling van gebiedsspecifieke programmadoelstellingen gebruik worden gemaakt van inzichten en ervaringen uit andere sf-gebieden.
Het is niet los hiervan goed denkbaar dat hierbij gemeenschappelijke benchmarks worden ontwikkeld en benut en dat de minister voor VRO in samenhang hiermee -na overleg- een beperkt aantal, aan de 3 ER-doelen van het NPLV gekoppelde, concrete minimum-doelen vaststelt, die in ieder sf-gebied tenminste zouden moeten worden gerealiseerd.
3. Het selecteren, programmeren, uitvoeren en evalueren van (combinaties van) maatregelen/interventies, die gericht zijn op het realiseren van de geformuleerde doelstellingen, vormt de kern van het programma(plan).
Hoewel bij professionals veel kennis en ervaring aanwezig is over de doeltreffendheid van afzonderlijke maatregelen op onderscheiden gebieden, zijn reguliere sectorale maatregelen in het kader van een programma(plan) voor een sf-gebied noodzakelijk maar niet voldoende.
Vanwege de stapeling van problematieken in deze gebieden gaat het ook om extra -deels intersectorale- maatregelen, waarop -ten opzichte van de 'reguliere' inzet op het gebied van onderwijs, werk/participatie/armoede, wonen, veiligheid/ondermijning en gezondheid, die sowieso al in een sf-gebied wordt geleverd- de trefwoorden 'additioneel', 'samenhangend' en 'langjarig' van toepassing zijn.
4. Additionaliteit impliceert kort samengevat 'beter, meer en/of anders'. De relatieve en nominale cumulatie van problemen vraagt om (en legitimeert) een additionele inzet van betrokken partijen in de sf-gebieden.
Dit is in zowel de bestuurlijke en ambtelijke gemeentelijke en rijkspraktijk als in de maatschappelijke praktijk (van scholen, corpo's, politie en justitie etc.) niet zelden weerbarstig. Soms worden reguliere maatregelen, zoals 'werkende straatverlichting als het donker is', 'voldoende leraren op scholen', de aanpak door corporaties van achterstallig onderhoud' of generiek rijksbeleid

gepresenteerd als programma-interventie. In andere gevallen wordt prioritering van een sf-gebied - zoals door de keuze voor 'de beste scholen in het slechtste gebied', 'de omvangrijkste volkshuisvestings-investeringen in het sf-gebied' en 'meer blauw op straat'- door betrokken publieke en private partijen wel met de mond beleden maar niet vertaald in concrete daden.

'De basis op orde' is met andere woorden een absoluut noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor een samenhangende aanpak van een sf-gebied. Het gaat juist ook om die extra inzet.

5. De stapeling van problematiek vraagt om *samenhang*, zowel tussen probleemanalyse, doelstellingen en maatregelen als in de samenhang tussen de sectorale en intersectorale maatregelen die in een sf-gebied worden getroffen^[2].

Die samenhang kan langs tenminste twee complementaire lijnen worden gerealiseerd; een concrete en een conceptuele lijn.

De eerste, concrete lijn grijpt aan op het gegeven, dat veel van de (extra) interventies in een sf-gebied betrekking hebben op slechts één terrein. Hoewel dit soms wordt gediskwalificeerd als verkokering, is een substantiële, sectorale inzet onontkoombaar. Scholen dienen bovenal (extra) maatregelen te treffen, gericht op goed (beter) onderwijs, corporaties moeten primair zorgdragen voor (meer) goede, betaalbare huizen en politie en justitie voor (meer) veiligheid en (minder) ondermijning.

Tegelijkertijd manifesteren in sf-gebieden de nodige problemen zich juist op de grensvlakken van onderwijs, werk/participatie/armoede, wonen, veiligheid/ondermijning en gezondheid. Die grensproblematiek vraagt om gelijktijdige maatregelen op twee of meer terreinen. Vaak staan hiervoor wetten, financieel-administratieve systemen en praktische bezwaren (uiteraard inclusief 'weemoedigheid, die niemand kan verklaren') in de weg.

De noodzakelijke samenhang tussen de maatregelen in een sf-gebied kan in dit licht allereerst worden gerealiseerd door het creëren van mogelijkheden om in concrete gevallen doorbraken binnen en tussen sectoren te realiseren. Het Instituut voor Publieke Waarden heeft hier een inmiddels steeds breder benutte methode voor ontwikkeld.

De tweede, conceptuele lijn grijpt aan op de mogelijkheid in een programma(plan) één centrale invalshoek te kiezen. Zo is er in een aantal gebieden expliciet voor gekozen (het verbeteren van) het perspectief van kinderen ('al voor de conceptie') en jongeren centraal te stellen. Als -mede in samenhang met de probleemanalyse en de programma-doelen- zo'n

primair perspectief consequent voorop wordt gesteld, leidt dit bij de selectie, programmering, uitvoering en evaluatie van maatregelen bijna automatisch tot de noodzakelijke samenhang.

6. Een laatste aandachtspunt is de *langjarigheid* van het programma(plan). Mede door de hoge in- en uitstroom in sf-gebieden (onder meer in scholen en huizen) en de looptijd van beschikbare financiering (doorgaans 4 jaar of minder) van interventies, staat de breed (h)erkende noodzaak van een langjarige (15 à 20 jaar) integrale inzet en aanpak in de praktijk vaak onder druk. Dit leidt ertoe dat interventies alweer worden beëindigd voordat ze goed en wel zijn gestart. Inwoners schieten daar doorgaans weinig mee op.

3. Draagvlak

'Mensen maken het programma(plan), dat om mensen draait'. Draagvlak bij die mensen is dan ook een 'conditio sine qua non'. Aandachtspunten in dit verband zijn met name 'inwonersbetrokkenheid', 'commitment van (professionals en bestuurders van) partners' en 'communicatie'.

[2] In dit verband wordt in plaats van de term samenhang vaak de term 'integraal' gebezigd. Omdat integraal net zo'n verdwijn-aanduiding is als de begrippen 'coördinatie', 'regie' en 'één overheid' ('als het over alles gaat, gaat het over niets'), wordt hier het woord samenhang gebruikt.

1. Een net zo belangrijk als ingewikkeld aandachtspunt is inwonersbetrokkenheid. Hiervoor is al gewezen op het belang van het dna van een gebied. Hoewel in nagenoeg alle gebieden sprake is van een fors wantrouwen ten opzichte van overheden en andere (semi-)publieke partijen en -niet los hiervan- veel bewoners soms niet bereid (of in staat) zijn actief mee te doen aan en mee te beslissen over een samenhangende aanpak van hun buurt, kan een programma als gezegd niet zonder betrokkenheid van inwoners.

In sommige gevallen wordt tegen deze achtergrond de ontwikkeling van een programma, respectievelijk van programma-doelstellingen en van maatregelen -al dan niet vanuit politieke correctheid- volledig of overwegend overgelaten aan de inwoners (bottom up). In die gevallen kunnen even noodzakelijke andere, vaak meer structurele maatregelen buiten beeld blijven. Bovendien kan dit leiden tot dominantie van enkele personen/groepen, cliëntelisme en projecten-carrouzels.

In andere gevallen blijft de inwonersbetrokkenheid bij het programma -al dan niet vanuit een vorm van goedbedoeld paternalisme- juist beperkt tot individuele contacten met school, corpo, dokter, politie etc. en zo af en toe een 'burgertop' (top-down). In die gevallen kan een programma(plan) juist in de lucht komen te hangen en blijven steken in de agendering van beleidsvraagstukken, die wellicht vanuit overheidsperspectief actueel/relevant zijn maar volledig aan inwoners voorbijgaan. Uiteindelijk gaat het erom dat met betrekking tot inwonersbetrokkenheid een evenwichtige aanpak wordt ontwikkeld, die per gebied -afhankelijk van het dna van zo'n gebied- anders kan worden ingevuld. Dit neemt niet weg dat het belangrijk is, dat bij de aanpak van een sf-gebied ook op dit punt door de partners in onderlinge samenwerking (en niet alleen door de gemeente) een expliciet gemotiveerde inzet wordt gekozen en dat voor die inwoners-betrokkenheid - haastige spoed is zelden goed- voldoende tijd wordt uitgetrokken. Hierbij vragen drie thema's in ieder geval om aandacht: versterking van de levensvoorwaarden van inwoners op het gebied van onderwijs, werk, wonen etc., versterken van de inwoners zelf en versterken van de macht/invloed van inwoners.

2. Een ander draagvlakpunt dat ertoe doet is commitment van (bestuurders en professionals van) betrokken publieke en private partijen. Commitment om in eigen kring iets extra's te doen/prioriteit te geven aan de samenhangende inzet in een gebied, hier ook de noodzakelijke menskracht en middelen voor uit te trekken en zonodig doorbraken te realiseren.
Een stevig -zowel politiek-bestuurlijk als (hoog)ambtelijk- commitment van de gemeente is een eerste noodzakelijke voorwaarde. Het gaat daarbij zowel om commitment bij het college van b&w als om commitment bij de gemeenteraad en het ambtelijke management, zoals dit onder meer tot uitdrukking komt in het beleidsprogramma van het college van b&w, de gemeentebegroting en de inzet van ambtenaren.
In de praktijk blijkt het met het oog hierop vaak zeer behulpzaam als -naast de burgemeester (zie hierna) -de invloedrijkste/gezaghebbendste wethouder(s) en een dito ambtenaar (vaak een concerndirecteur, soms de gemeentesecretaris) actief optreden als interne en externe ambassadeurs voor het programma. Eén en ander volstaat echter niet.
Een programma kan ook niet zonder een stevig commitment van maatschappelijke partners en de rijksoverheid. Een actieve, gecommiteerde extra inzet vanuit de kring van scholen, politie en justitie, corporaties, welzijns- en zorginstellingen en bedrijven is -ook als tegenwicht tegen een soms te dominante inzet van de gemeente- kortom eveneens onmisbaar. Ditzelfde geldt voor de inzet van de rijksoverheid.
In de praktijk is het noodzakelijke commitment van publieke en private partners soms aanleiding tot misverstanden. Zo bestaat nog wel eens de indruk dat een alliantie hiermee treedt in de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van bijvoorbeeld de gemeenteraad of het bestuur van een school, corporatie etc. Het is goed om te benadrukken dat dit niet het geval is en dat participanten in een alliantie wel een inspanningsverplichting maar geen resultaatverplichting op zich nemen. Hiernaast is het als gezegd niet behulpzaam, als wel lippendienst wordt bewezen aan de goede zaak maar hier geen concrete (additionele) invulling aan wordt gegeven. Desalniet-temin komt dit in de praktijk -bij enkele gemeenten en diverse andere partners- nog steeds voor.
3. Tenslotte is voor het noodzakelijke draagvlak voor een programma(plan) communicatie van meet af aan van niet te onderschatten betekenis. Hierbij gaat het erom dat een, op een strategisch communicatieplan gebaseerde, communicatie-inzet niet beperkt blijft tot voorlichting over het

programma en propaganda ten behoeve van (bestuurders van) de gemeente, de rijksoverheid en/of maatschappelijke partners. Belangrijk is dat die inzet bovenal inwonersbetrokkenheid en commitment van publieke en private partners ondersteunt/bevordert. In dit kader kunnen onder meer -ook voor inwoners leesbare- regelmatige voortgangsrapportages behulpzaam zijn.

4. Bekostiging

Met de integrale, langjarige aanpak van een sf-gebied is, bovenop de financiële middelen die regulier in zo'n gebied landen, (veel) extra financiële inzet van zowel de desbetreffende gemeente als de maatschappelijke partners en de rijksoverheid gemoeid. Wat betreft de *bekostiging* is met name inzicht van belang in de 'maatschappelijke kosten en baten' van een programma en in de tenminste noodzakelijke 'gemonetariseerde additionele-inzet' door onderscheiden partners'.

1. Inzicht in de *maatschappelijke kosten en baten* van een programma kan goed worden verworven met behulp van de -in een co-productie van 5 onderzoeksbureaus ontwikkelde- 'impact-analyse'. In zo'n analyse worden specifiek voor een gebied de meerjarige kosten van de -op een probleemanalyse gebaseerde- extra inzet van te treffen maatregelen afgezet tegen zo goed mogelijk gemonetariseerde, meerjarige opbrengsten van die extra-maatregelen. Een impactanalyse biedt daarbij ook inzicht in de extra (financiële) bijdragen die gemeenten, partners, respectievelijk de rijksoverheid meerjarig (zouden moeten) leveren.
2. Inzicht in die noodzakelijke *gemonetariseerde additionele-inzet* door gemeenten, hun maatschappelijke partners en de rijksoverheid is sowieso relevant maar des te meer van belang omdat die extra-inzet door partijen in de praktijk niet altijd blijkt te worden geleverd. Ondanks de aansporing 'put your money where your mouth is', stuit bij gemeenten de noodzakelijke financiële (her)prioritering ten faveure van een sf-gebied soms op -impliciet of expliciet- stevig politiek-bestuurlijk en/of ambtelijk verzet. De gemeentebegroting biedt doorgaans een goed inkijkje in de effecten van dit verzet.
Ook waar het gaat om de extra-inzet van andere partners, waaronder corporaties, scholen, welzijns- en zorginstellingen, politie, ondernemers/werkgevers en -niet in de laatste plaats- de rijksoverheid, vertalen deze partijen hun betrokkenheid (nog) niet altijd in een inhoudelijke, financiële en personele (her)prioritering ten behoeve van de door hen te leveren extra-inzet in een sf-gebied.
Enige expliciete, niet-vrijblijvende samenwerkingsafspraken op dit punt -bijvoorbeeld in het kader van prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties in het licht van de afschaffing van de verhuurderheffing- kunnen met andere woorden geen kwaad.

5. Governance

Ook de (be)sturing van de ontwikkeling en -uitvoering -in goed Nederlands de 'governance'- van het programma is een relevant aandachtspunt. Bij de governance van een programma is met name een belangrijke rol weggelegd voor de publiek-private 'alliantie', de 'burgemeester', de 'programmadirecteur en het programmabureau' en de 'intra- en interbestuurlijke organisatie/ netwerken'.

1. Een publiek-private *alliantie*, soms stuurgroep of bestuur genoemd, vormt een vast onderdeel van de governance van een programma.
Hoewel zo'n alliantie niet over formele verantwoordelijkheden beschikt -iedere deelnemer/ partner gaat over de inzet vanuit de eigen kring- speelt een alliantie een belangrijke, tweeledige rol.
In de eerste plaats draagt de alliantie -in samenspraak met inwoners en professionals- zorg voor de vaststelling van de ontwikkelingsrichting en inhoudelijke, financiële en governance- hoofdlijnen van de uitwerking en uitvoering van het programma(plan).

In de tweede plaats is een alliantie verantwoordelijk voor het realiseren van samenhang en -waar nodig- doorbraken. Wanneer professionals en inwoners in de uitvoeringspraktijk -met name op grensvlakken tussen sectorale regels en/of financiële systemen- tegen barrières aanlopen,

dienen allianties ook te zorgen voor de realisatie van incidentele of structurele 'doorbraken' waarmee professionals en burgers geholpen zijn.

In de praktijk is in allianties niet altijd sprake van een gedeelde, hierop aansluitende *werkwijze*. De eerste rol van een alliantie vraagt niet alleen om gesprekken maar ook om concrete afspraken over de richting, inhoud, bekostiging en governance van het programma, inclusief de concrete bijdragen van de onderscheiden partners. Deelnemers aan een alliantie dienen hiertoe bereid en -al dan niet na ruggespraak en fiat in eigen kring- in staat te zijn. De tweede rol vraagt erom dat partners - gezamenlijk en afzonderlijk- bereid en in staat zijn om in eigen huis/kring de inzet van mensen en middelen ten gunste van het programma te (her)prioriteren en bovendien in de weg zittende regels en financiële systemen incidenteel of structureel aan te passen om -waar nodig- doorbraken te realiseren.

Mede in dit licht luistert de *samenstelling* van een alliantie nauw. Allereerst zijn overleggen met meer dan 10 deelnemers doorgaans vruchteloos en vreugdeloos. Niet los hiervan is als gezegd van belang, dat in een alliantie -naast iemand uit de kring van inwoners- alleen mensen participeren, die -mede op basis van persoonlijke commitment- bereid en in staat zijn zowel in het alliantie-collectief als in eigen kring 'verschil te maken'. Het belang van goede, open onderlinge verhoudingen tussen de deelnemers in de alliantie kan hierbij moeilijk worden overschat. De deelname van 'zaakwaarnemers', die door een beperkte positie en gezag in eigen kring slechts bijdragen aan de consumptie van koffie en vergadertijd, zou zo veel mogelijk moeten worden voorkomen.

In de praktijk is één en ander niet altijd goed geregeld. In sommige gevallen is er een enorm overlegcircus opgetuigd met een omvangrijke 'kern-alliantie' en een groot aantal 'sectorale tafels' waaraan wordt deelgenomen door tal van 'zaakwaarnemers', 'deskundigen' en andere types zonder 'skin in the game'. In andere gebieden wordt de ontwikkeling van het programma(plan) juist gedomineerd door diverse sectorale wethouders en gemeenteambtenaren en spelen de andere partners slechts een rol als bijwagen.

Het behoeft geen betoog dat beide alliantie-varianten weinig behulpzaam zijn.

2. In het verlengde hiervan zijn in dit kader ook de rol en positie van de *burgemeester* van niet te onderschatten betekenis.

Bij de start van de aanpak van de sf-gebieden is er expliciet voor gekozen in ieder gebied de burgemeester, als boegbeeld en voorzitter van de publiek-private alliantie, een prominente rol te laten vervullen en dit niet over te laten aan een gebiedswethouder of iemand van buiten de gemeentelijke organisatie.

Allereerst speelden (en spelen) hierbij de bekendheid en het gezag bij inwoners en partners, waarover burgemeesters doorgaans beschikken, een rol. Ook de weg naar het kabinet en het parlement weten zij -al dan niet gezamenlijk- in veel gevallen goed te vinden.

Hiernaast hebben burgemeesters -als tegenwicht tegen hardnekkige politiek-bestuurlijke, ambtelijke en maatschappelijke verkokering en kortademigheid- ruimte voor een brede/ integrale inhoudelijke invalshoek, een relatief onafhankelijke opstelling (zeker als het

gemeentelijke perspectief in een alliantie wordt ingebracht door één gebiedswethouder of twee wethouders met een fysieke, respectievelijk sociale portefeuille) en een langjarige betrokkenheid.

Hoewel burgemeesters ieder een eigen invulling (moeten kunnen) geven aan die beoogde prominente rol (en hierin door een minimale inzet of juist een te grote dominantie ook kunnen doorslaan), pakt in de praktijk de keuze voor die prominente rol -enkele uitzonderingen daargelaten- tot op heden goed uit.

3. Een programma kan verder niet zonder een *programmadirecteur en -bureau*. In samenhang met de rol en de positie van de alliantie, de burgemeester en de inwoners en andere partners zijn ook de rol en positie van de programmadirecteur en het programmabureau belangrijk.

In algemene zin gaat het bij de *rol* van directeur en bureau om het aanjagen en bewaken van de ontwikkeling en uitvoering (door de partners) van het programma. De directeur is naast de burgemeester bovendien boegbeeld/gezicht van het programma. De rol van aanjager en bewaker dient zowel buiten als in de alliantie-vergaderingen tot uitdrukking te komen. Wat die vergaderingen van de alliantie betreft is ook van belang dat, naar aanleiding van concrete signalen van professionals en inwoners, noodzakelijke incidentele en structurele doorbraken bij en door partners in de alliantie worden geagendeerd en gerealiseerd. Dit vereist dat alliantievergaderingen door

directeur en bureau zodanig worden voorbereid, dat één of een combinatie van partners met concreet huiswerk naar huis gaat.

Wat betreft de rol van directeur en bureau is in meer algemene zin verder van belang, dat er soms vanuit wordt gegaan dat zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van maatregelen/interventies. Dit berust op een misverstand. Voor de uitvoering van maatregelen zijn primair de alliantie-partners -afzonderlijk en gezamenlijk- verantwoordelijk.

Mede tegen deze achtergrond is ook de *positie* van directeur en bureau een belangrijk aandachtspunt. Idealiter hebben directeur en bureau enerzijds een hechte relatie met alle partners en is anderzijds sprake van voldoende onafhankelijkheid van die partners om aan te kunnen jagen en waar nodig tegengas te kunnen geven. In de praktijk wil dit nogal eens weerbarstig zijn. Waar de gemeente in alle gevallen een prominente partner is, blijken programmadirecteuren en -bureaus in sommige gevallen gekoëioneerd/tegegengewerkt te worden door wethouders en/of gemeenteambtenaren. Dit heeft vaak ook consequenties voor de relatie met andere partners.

Met het oog hierop is een noodzakelijke voorwaarde, dat programmadirecteuren voldoende onafhankelijk en stevig zijn om hiermee om te gaan, dat over de onafhankelijke rol en positie van directeur en bureau in alliantie-verband expliciete afspraken worden gemaakt, dat directeur en bureau over voldoende eigen budget kunnen beschikken en dat de alliantie en de burgemeester de directeur en het bureau in voorkomende gevallen 'dekken'.

Inmiddels stelt de minister voor VRO/BZK voor ieder sf-gebied per jaar € 0.5 mln beschikbaar om een onafhankelijke programmadirecteur en een bureau mede te bekostigen.

4. Het sluitstuk van de governance van de samenhangende aanpak van een sf-gebied betreft de intra- en interbestuurlijke organisatie/netwerken. Hierbij gaat het met name om de inrichting en werking van intra-gemeentelijk overleg (met de gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat), van overleg tussen de 20 sf-gebieden (waaronder contacten tussen de burge-meesters en programmadirecteuren onderling) en -al dan niet in combinatie met dit onderlinge overleg- van bestuurlijk en (hoog)ambtelijk overleg tussen de 20 sf-gebieden en de rijks-overheid. In de praktijk lijkt hier nog wel enige behoefte aan optimalisering en ondersteuning aanwezig te zijn.

6. Leervermogen

Voor het realiseren van een adequate afbakening van het sf-gebied, een goede ontwikkeling, bekostiging en realisatie van het programma(plan), een stevig draagvlak en een trefzekere governance (inclusief rijksinzet) is kennis en ervaring onontbeerlijk. Zo zijn voor een scherpe probleemanalyse en bijpassende doelstellingen niet alleen voldoende data nodig maar ook inzicht in oorzaken en gevolgen. Dit geldt ook voor de selectie en uitvoering van (combinaties van) maatregelen en de realisatie van draagvlak, bekostiging en governance. Wat werkt, wat niet, wanneer en waarom?

Hoewel tussen de sf-gebieden op deze punten verschillen bestaan, is er op de genoemde punten ook sprake van de nodige overeenkomsten. Dit betekent dat, waar leren sowieso belangrijk is, in dit geval het belang van leren van elkaar moeilijk kan worden overschat. Hier ligt ook een opgave voor BZK. Wat betreft leervermogen vragen met name de punten 'kennis(ontwikkeling en -overdracht)', 'monitoring' en 'verantwoording' om aandacht.

1. Kennis(ontwikkeling en -overdracht) kan een meer gebiedsspecifiek of juist een meer generiek karakter hebben en kan betrekking hebben op inhoud (probleemanalyse, doelstellingen, interventies/maatregelen, evaluaties), draagvlak, bekostiging en/of governance. De primaire verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van gebiedsspecifieke kennis en ervaring, zoals via een impact-analyse, ligt uiteraard bij lokale publieke en private partners. Het zou suf zijn als zij ook niet zo veel mogelijk gebruik zouden maken van generieke kennis. Het ligt in de rede dat generieke kennis(ontwikkeling en -overdracht) vooral wordt geïnitieerd/ gestimuleerd door de rijksoverheid, inclusief hiermee verbonden kennisinstellingen zoals Platform 31, universiteiten en onderzoeksbureaus. Daarbij gaat het zowel om de uitwisseling van best practises tussen de 20 sf-gebieden als om (inter)nationaal vergelijkend onderzoek. De rijksvertegenwoordigers in de gebiedsallianties en de bzk-beleids-/gebieds-adviseurs kunnen in dit verband een rol spelen in het kader van de noodzakelijke kennisoverdracht in de richting van de onderscheiden gebieden.

Verder is denkbaar dat ten behoeve van bij het NPLV betrokken bestuurders en medewerkers wordt voorzien in coaching en opleiding (waaronder via een 'NPLV-klasje').

2. *Monitoring* is vanzelfsprekend ook een wezenlijk onderdeel van leervermogen. Met name gebiedsspecifieke monitors, waarin op fysiek, sociaal en veiligheidsgebied langjarig wordt gemeten in hoeverre (combinaties van) maatregelen effectief en efficiënt zijn in het licht van probleemanalyses en doelstellingen, bieden belangrijke aangrijpingspunten voor de ontwikkeling van noodzakelijk leervermogen. Overigens zouden hierbij nadrukkelijk ook de door de minister voor VRO te formuleren -aan de drie ER-kerndoelen van het NPLV gerelateerde- concrete 'minimum-doelen, die in elk gebied tenminste moeten worden gerealiseerd, in het oog moeten worden gehouden. Ook generieke (niet-gebiedsspecifieke) monitors bieden een aangrijpingspunt voor het te ontwikkelen leervermogen. In dit verband gaat het in de eerste plaats om generieke inhoudelijke monitors, die -ter voorkoming van dubbel werk- met name tot stand zouden moeten komen door consolidaties van gebiedsspecifieke inhoudelijke monitors. In de tweede plaats gaat het om generieke monitors die betrekking hebben op draagvlakontwikkeling, bekostiging en governance van programma's. Ook hierbij zou waar mogelijk moeten worden ingezet op benutting van al aanwezige gebiedsspecifieke data. Het ligt in de rede dat, waar het gaat om de ontwikkeling en inzet van deze meer generieke monitors, de rijksoverheid (in samenwerking met gelieerde kennisinstellingen) hierbij het voortouw neemt (zie ook hierna).
3. Partners zijn primair zelf verantwoordelijk voor hun eigen bijdrage aan het programma en daarmee ook voor de *verantwoording* van die inzet in hun eigen kring. Hierbij blijken in de praktijk vanuit het programma geïnitieerde rapportages en -evaluaties en monitors toch vaak zeer behulpzaam. In de gevallen waarin de reacties van (achterbannen van) partners op een en ander niet gedomineerd wordt door afrekenen maar doorleren ('afrekenen is goed, leren is beter'), kan ook verantwoording goede aanknopingspunten bieden voor continue pro-grammaverbetering en daarmee bijdragen aan het noodzakelijke leervermogen.

7. Rijksinzet

Met de abrupte beëindiging van de aanpak van de Vogelaar-wijken tijdens de financiële en eurocrisis-periode is de rijksoverheid -met uitzondering van de betrokkenheid bij Rotterdam Zuid- gestopt met haar gebiedsspecifieke bemoeienis met dit soort gebieden.

Met het in 2019 gestarte interbestuurlijke programma leefbaarheid en veiligheid (de voorloper van het NPLV) is die draad weer opgepakt. Niet alleen met het oog hierop maar ook gelet op de verantwoordelijkheid, die minister Hugo de Jonge/de rijksoverheid met de lancering van het NPLV op zich heeft genomen en recente ervaringen bij de aanpak van de sf-gebieden, verdient de rijksinzet hier afzonderlijke aandacht.

Mede in het licht van wat hierover wordt opgemerkt in het NPLV-programmaplan, gaat het in dit verband met name om de invulling van de begrippen 'regie' en 'partnerschap' alsmede over de rijksbijdragen in het kader van dat partnerschap. Die rijksbijdragen betreffen -naast in algemene zin 'meedenken en meedoen' in allianties door ambtelijke rijksmandarijnen- 'wet- en regelgeving', 'bekostiging' en 'kennis(ontwikkeling en -overdracht').

1. Het begrip '*regie*' mag zich met het aantreden van het kabinet Rutte IV verheugen in een flink toegenomen populariteit. Dit kabinet wil, na een periode waarin dit kennelijk onvoldoende gebeurde, 'weer regie nemen' bij de aanpak van grote maatschappelijke opgaven. Hoewel nergens -ook niet in het NPLV-programmaplan- wordt uitgelegd wat precies met het begrip 'regie' bedoeld wordt, lijken hierbij termen als 'lijnen uitzetten', 'doelen en prestatie-eisen stellen', 'knopen doorhakken', 'prestatieafspraken maken', 'meten is weten' en 'afrekenen' van toepassing te zijn. In het kader van het NPLV lijkt een iets meer en slimmer afgewogen invulling van die rijksregie aangewezen. Eén van de belangrijkste lessen uit eerdere gebiedsspecifieke aanpakken is, dat het zwaartepunt bij zo'n aanpak dient te liggen bij partijen, waaronder nadrukkelijk ook de inwoners, die concreet in een gebied aan de slag (zouden moeten) zijn. Haagse bedilzucht blijkt contra-productief te zijn en interdepartementale afstemming weerbarstig.

Tegelijkertijd zou een serviele opstelling van de rijksoverheid een gemiste kans zijn. Zonder dat dit hoeft te leiden tot overdreven Haagse bedilzucht, kan het als gezegd zeer behulpzaam zijn als de rijksoverheid -na overleg- minimum-kerndoelen/-voorwaarden met betrekking tot het inhoudelijke programma(plan), het draagvlak, de bekostiging, de governance en het leervermogen vaststelt, die in ieder sf-gebied in ieder geval zouden moeten worden gerealiseerd.

Tegen deze achtergrond zouden in plaats van contraproductieve 'nieuwe flinkheid' en vanuit twee adressen aan het Haagse Voorhout aangejaagd meet-en regelfetisjisme, op het begrip 'regie' veeleer termen als richting geven, initiëren, stimuleren, ondersteunen en collectief leren van toepassing moeten zijn. Wederzijdse samenwerkingsafspraken (ook met betrekking tot rijksbijdragen) passen daar -zonder dat ze ontaarden in vrijblijvendheid- beter bij dan prestatieafspraken.

2. De relatieve en nominale stapeling van vraagstukken in de 20 sf-gebieden legitimeert, dat de rijksoverheid haar inzet met betrekking tot deze gebieden niet beperkt tot regie maar vooral ook inzet op partnerschap met betrokken publiek en private partijen in de 20 sf-gebieden. Dit impliceert dat de rijksoverheid, vanuit een gelijkwaardige positie ten opzichte van de andere partners, zowel in algemene zin meedenkt en meedoet in de 20 allianties als bij-dragen levert. De rijksbrede inzet kan -in samenhang met het in algemene zin 'meedenken en meedoen' in allianties- als gezegd concreet betrekking hebben op 'wet- en regelgeving', 'bekostiging' en 'kennis(ontwikkeling en -overdracht)'.
3. Het meedenken en meedoen krijgt met name zijn beslag via de participatie van een hogere rijksambtenaar in een alliantie en de hiermee samenhangende inzet van een BZK beleids-/gebieds-adviseur (in samenwerking met collega's van andere departementen). In de praktijk is daarbij -naast persoonlijk commitment en enkele voor de hand liggende competenties- met name het vermogen van deze, van zes betrokken ministeries afkomstige, (hogere) ambtenaren, om de 'leefwereld' van een sf-gebied concreet en productief te verbinden met de verkokerde Haagse 'systeemwereld', van niet te onderschatten belang.
4. Een concrete rijksbijdrage in de vorm van een incidentele/experimentele of structurele aanpassing van wet- en regelgeving is met name van belang in gevallen, waarin in de praktijk blijkt dat in sf-gebieden bestaande sectorale wetten of regels noodzakelijke sectorale maar vooral ook intersectorale oplossingen in de weg staan. Niet zelden draait het realiseren van een dergelijke Haagse bijdrage uit op een tangverlossing, die niet altijd goed afloopt. Een goed en frequent interdepartementaal doorbraakoverleg is met het oog hierop geen overbodige luxe.
5. Dat rijksbijdragen aan de bekostiging van een programma onmisbaar zijn staat buiten kijf. Zo is de afgelopen kabinetsperiode alleen al uit de BZK-budgetten 'volkshuisvestingsfonds', 'woningbouwimpuls' en 'project aardgasvrije wijken' en het LNV-budget 'regio-envelop' -naast generieke rijksbijdragen en specifieke uitkeringen van andere ministeries- in de sf-gebieden in totaal circa € 700 mln aan gebiedsspecifieke bijdragen geland. Een consolidatie van de voor ieder van de sf-gebieden opgestelde impactanalyses heeft vorig jaar uitgewezen, dat met het noodzakelijke integrale maatregelenpakket in deze gebieden met betrekking tot wonen, onderwijs, werk/armoede, veiligheid en gezondheid de komende jaren een totale rijksbijdrage van € 400 mln per jaar gemoeid is.
Nu voor een rijksbijdrage aan de bekostiging in ieder geval de komende jaren geen integraal budget beschikbaar is, zal die rijksbijdrage net zoals in de vorige periode 'bij elkaar moeten worden gesprokkeld'. Dit hoeft in beginsel niet problematisch te zijn mits er maar geen al te ingewikkeld circus van min of meer los van elkaar staande sectorale specifieke uitkeringen ontstaat, waarbij gemeenten -zonder rijksondersteuning- elke keer opnieuw door gedetailleerde 'propositie-hoepels' moeten springen. Niet los hiervan zou de optelsom van rijksbijdragen de komende jaren zo dicht mogelijk in de buurt van de € 400 mln per jaar moeten liggen. Een en ander zal geen sinecure blijken te zijn.
6. Een vierde vorm van een concrete rijksbijdrage betreft tenslotte kennis(ontwikkeling en -overdracht). Als gezegd ligt het in de rede dat de rijksoverheid haar aandacht toespitst op de meer generieke kennisontwikkeling en -overdracht en monitoring (inclusief verantwoording) en de

meer gebiedsspecifieke kennisontwikkeling en inhoudelijke monitoring (inclusief verantwoording) overlaat aan lokale partners (in het bijzonder de gemeente).

Als de inhoudelijke rijksmonitoring wordt beperkt tot een beperkt aantal, aan de drie centrale ER-doelen gekoppelde, concrete -bij voorkeur ook gekwantificeerde- concrete doelen en wordt gebaseerd op al op lokaal niveau verzamelde data, kan een nationale monitor/een dashboard worden gerealiseerd zonder onnodige bureaucratie en kan overbodige rijksbemoeienis met de sf-programma's worden voorkomen.

Bert van Delden

Utrecht

Maart 2023