

Samenvatting Wijk in zicht

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 frontliniprofessionals 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 'zorghuuders', 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 meerschalg 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.