

Leefbaarheid: de volgende stap?

**Onderzoek naar de gemeentelijke sturing van leefbaarheid
in aandachtsbuurten**

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

Met medewerking van B&A Consulting

's-Hertogenbosch, 1 maart 2008

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
1.1.	Achtergrond	3
1.2.	Doel van het onderzoek.....	3
1.3.	Aanpak.....	4
1.4.	Leeswijzer	5
2.	Leefbaarheidsbeleid.....	6
2.1.	Een model van samenhang in ontwikkeling en uitvoering van beleid	6
2.2.	Leefbaarheid in 's-Hertogenbosch.....	7
3.	Conclusies en aanbevelingen: naar een volgende fase.....	17
3.1.	Conclusies	17
3.2.	Aanbevelingen	21
	Bijlagen.....	23
Bijlage 1	Vraagstelling onderzoek leefbaarheid in aandachtsgebieden.....	23
Bijlage 2	Overzicht onderzochte documentatie.....	24
Bijlage 3	Typering van de drie geselecteerde aandachtsbuurten	27
Bijlage 4	Reactie college van burgemeester en wethouders	29
Bijlage 5	Nawoord Rekenkamercommissie.....	31

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Met het begrip leefbaarheid wordt aangegeven hoe aantrekkelijk een gemeenschap is om er te wonen of te werken. Leefbaarheid heeft te maken met wonen, recreatie, sport, ruimtelijke ordening, veiligheid, economie, enzovoorts. Het heeft een objectieve en een subjectieve betekenis. De objectieve betekenis omvat alle eenduidig meetbare aspecten van leefbaarheid, zoals: volkshuisvesting, voorzieningen, werkgelegenheid, en samenstelling van de bevolking. De subjectieve betekenis betreft de leefbaarheid volgens de beoordeling en beleving van bewoners. Deze beleving kan sterk uiteen lopen tussen verschillende individuen of bevolkingsgroepen. Leefbaarheid speelt in het bijzonder in de zogenaamde aandachtsgebieden.

Een leefbaar 's-Hertogenbosch is een belangrijke beleidsdoelstelling. Zo wordt in het kader van het Programma Grotestedenbeleid (GSB) € 471 miljoen in 's-Hertogenbosch geïnvesteerd. In de aandachtsgebieden worden sinds eind jaren '90 fysieke en sociaal-economische achterstanden aangepakt door sloop, renovatie en nieuwbouw van woningen, alsmede de uitvoering van gebiedsgerichte sociale programma's.

Leefbaarheid speelt ook een belangrijke rol in het Wijkgericht werken (WGW) dat als doel heeft leefbaarheid en hieraan gerelateerde thema's op wijkniveau gestalte te geven en te ondersteunen. Daarnaast is er overlap met thema's die aan de orde zijn in het veiligheidsbeleid, bijvoorbeeld 'veilige woon- en leefomgeving' en 'jeugd en veiligheid'.

Er zijn veel partijen actief op het gebied van leefbaarheid, elk met hun eigen bijdrage, met daarbij een regierol voor het gemeentebestuur. Dit roept de vraag op hoe de gemeente deze rol invult en sturing geeft aan het beleid inzake leefbaarheid. Op welke wijze beslist de raad over de allocatie van middelen over sectoren, wijken buurten? Op basis waarvan vindt een afweging van middelenverdeling plaats? Welke vooronderstellingen over te verwachten effecten spelen een rol?

De Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch wil bijdragen aan het verbeteren van de sturing van de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch. Mede ter ondersteuning van de gemeenteraad heeft de Rekenkamercommissie besloten onderzoek te doen naar de leefbaarheid in de (GSB-) aandachtsgebieden. Dit onderzoek maakt deel uit van het Onderzoeksprogramma 2007 van de commissie. Het onderzoek richt zich vooral op de effectiviteit van de besluitvorming over de middeleninzet van de gemeente voor het verbeteren van de leefbaarheid.

Het onderzoek is van oktober 2007 tot en met februari 2008 uitgevoerd. De Rekenkamercommissie heeft zich in het onderzoek laten ondersteunen door B&A Consulting te Den Haag en Deventer.

1.2. Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de kwaliteit van sturing van leefbaarheid in aandachtswijken. Welke factoren spelen een rol, hoe zijn de afgelopen jaren keuzes tot stand gekomen, en zijn er vooraf beoogde effecten geformuleerd? Tevens is het doel leerpunten te formuleren: hoe kunnen de sturingsmogelijkheden, in het bijzonder voor de gemeenteraad, op het terrein van leefbaarheid (indien daartoe de wens bestaat) worden vergroot? De commissie richt zich niet op het meten van de effectiviteit van het leefbaarheidsbeleid.

Het onderzoek van de Rekenkamercommissie richt zich op de vraag: "Hoe effectief is - gegeven de beschikbare informatie en beelden - de besluitvorming van de gemeente en welke lessen kunnen we hieruit trekken?" Daarbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd¹:

¹ Zie bijlage 1 voor een compleet overzicht van de deel- en subvragen.

1. Wat zijn de kenmerken van de wijze waarop de gemeenteraad stuurt op leefbaarheid in aandachtswijken (middelen, vastgesteld beleid, voornemens, prioriteiten, doelstellingen, beoogde resultaten)?
2. Op welke wijze speelt feitelijke informatie een rol in het besluitvormingsproces leidend tot de inzet van middelen in een aandachtswijk?
3. Op welke wijze hebben beelden en meningen een rol gespeeld in het besluitvormingsproces leidend tot de inzet van middelen in een aandachtswijk?
4. Welke lessen kunnen we uit dit alles trekken?

1.3. Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van bronnenonderzoek en groepsinterviews met betrokken partijen. Gestart is met een beknopt vooronderzoek waarin de commissie de meest voor de hand liggende bronnen heeft geraadpleegd en oriënterend heeft gesproken met een aantal betrokken medewerkers van de gemeente 's-Hertogenbosch. Op basis hiervan is de vraagstelling nader aangescherpt.

Vervolgens is een uitgebreide documentstudie verricht². Aansluitend zijn met een beperkt aantal vertegenwoordigers van de gemeente individuele gesprekken gevoerd. Op basis van de aldus verkregen informatie zijn drie aandachtsbuurten geselecteerd ten behoeve van een verdere verdieping. Geografische spreiding en verschillen in ontwikkelstadium zijn de belangrijkste toegepaste selectiecriteria voor de aandachtsbuurten. Doel van deze verdere verdieping was het krijgen van inzicht in de wijze waarop de leefbaarheidsituatie en -problemen in aandachtsgebieden in kaart zijn gebracht, oplossingen voor de aanpak van problemen zijn bepaald en op basis van welke argumentatie middelen zijn ingezet. De geselecteerde aandachtsbuurten zijn: Deuteren, Orthen-Links, en Barten-Zuid.³

Aandachtsbuurt	Wijk	Looptijd en status aandachtsbuurten	Overige bijzonderheden
Deuteren	West	Langzame afbouw Looptijd: 2008-2009	Fysiek: i.c.m. renovatie woningen; Sociaal: situatie verbeterd Wel jeugd- en samenlevingsopbouw nodig Nabij gelegen Kruiskamp vraagt aandacht
Orthen-Links	Noord	Handhaven als aandachtsbuurt met als looptijd: na 2010	Fysiek: sloop/nieuwbouw na 2010 Sociaal: leefbaarheid onder druk, Jongerenprobleem
Barten-Zuid	Oost-Hintham (Graafsepoort)	Handhaven als aandachtsbuurt met als looptijd: 2014-2020	Fysiek: start in 2014 voorzien Sociaal: leefbaarheid verbeterd Sociale ontwikkeling en handhaving nodig

Naast bestudering van relevante documenten aangaande de drie aandachtsbuurten heeft een gespreksronde in de vorm van zes groepsinterviews plaatsgevonden. Groepsinterviews zijn gehouden met betrokken leden van het college, wijkmanagers, strategische beleidsambtenaren, professionals (vertegenwoordigers van de politie, Divers en BrabantWonen), sleutelinformanten (bewoners uit de aandachtsbuurten) en betrokken raadsleden.

² Zie bijlage 2 voor een overzicht van alle relevante documenten.

³ Zie bijlage 3 voor een typering van de drie geselecteerde aandachtsbuurten.

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het beleid op het terrein van de leefbaarheid beschreven. Daarbij wordt ingegaan op het toegepaste beleidsmodel, de begripsomschrijving, de beleidskaders, inzet van middelen, alsmede uitvoering en monitoring. Hoofdstuk 3 bevat de aanbevelingen.

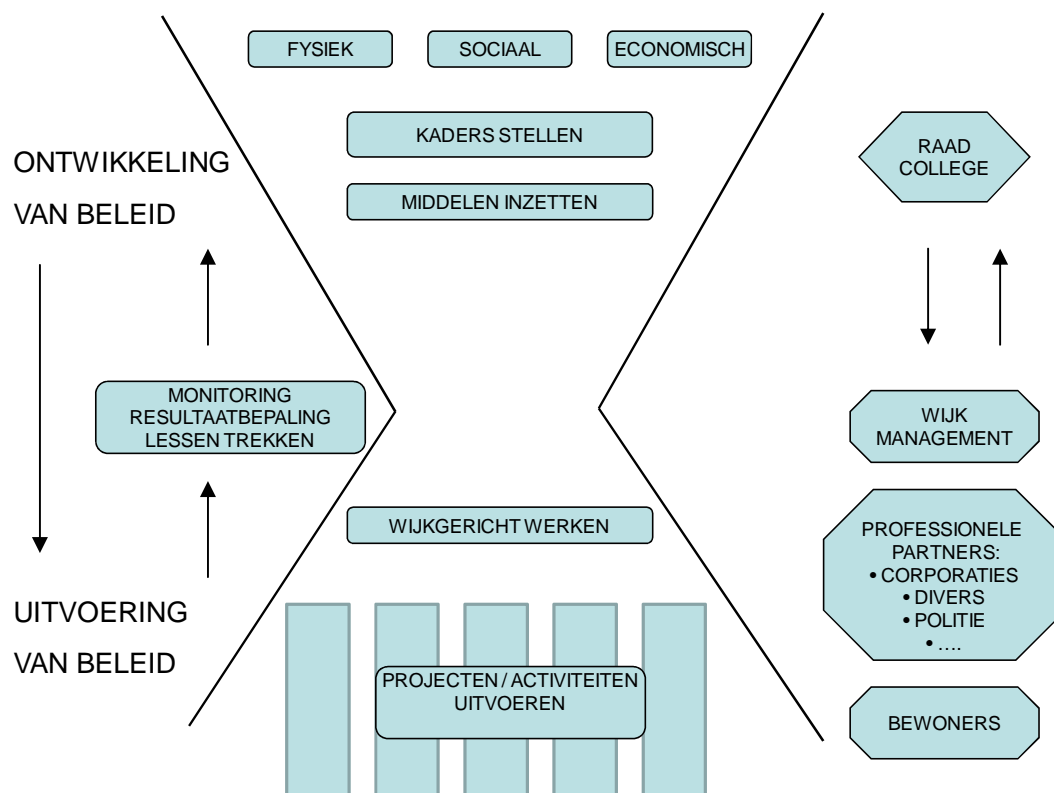
In afzonderlijke bijlagen zijn de volledige vraagstelling van het onderzoek, een overzicht van de bestudeerde documenten en een typering van de drie geselecteerde aandachtsbuurten opgenomen.

2. Leefbaarheidsbeleid

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van het beleid voor en rond leefbaarheid dat de afgelopen jaren in 's-Hertogenbosch is gevoerd. De beschrijving staat in paragraaf 2.2. Daaraan vooraf gaat een korte paragraaf (2.1.) over de wijze waarop het beleid in dit rapport beschreven en beoordeeld is.

2.1. Een model van samenhang in ontwikkeling en uitvoering van beleid

Er is een handvat nodig om het leefbaarheidsbeleid te beschrijven en te beoordelen. Dit handvat is verbeeld in onderstaande figuur. De figuur maakt duidelijk dat de ontwikkeling en uitvoering van beleid op het gebied van leefbaarheid bestaat uit een samenhangend geheel van verschillende functies en actoren die deze functies vervullen. Waarbij de samenhang in belangrijke mate wordt bepaald door de onderlinge uitwisseling van informatie. De vorm van de figuur (de 'zandloper') maakt duidelijk dat er in de overgang van beleid naar uitvoering, een integratieslag plaatsvindt. Dat wil zeggen: een 'vertaling' van beleid en uitgangspunten in concrete projecten en activiteiten waarin tegelijkertijd zowel fysieke als sociale en economische elementen te herkennen zijn.



Het beleid omvat het formuleren van een visie en het concretiseren van doelstellingen door het vaststellen van beleidskaders. Dit is de taak van raad en college; in de voorbereiding daarvan kunnen belanghebbenden (bewoners) en betrokkenen (uitvoerders) hun inbreng leveren. 'Middelen inzetten' omvat het, op basis van de beleidskaders, kiezen van een bij de doelstellingen passende (dat wil zeggen effectieve) inzet van financiële middelen en van (andere) instrumenten in de fysieke, sociale

en economische pijler. Besluiten over de middeleninzet worden door de raad genomen door het vaststellen van de gemeentelijke begroting en van wijzingen daarin.

In de uitvoering van het leefbaarheidbeleid speelt het wijkgericht werken een belangrijke rol, door middel van het optreden van de wijkmanagers en van externe organisaties, zoals de corporaties, Divers, de politie, en anderen. En ook door het functioneren van wijkorganen, wijktafels en burgerorganisaties. Een belangrijk deel van de sturing op activiteiten en projecten vindt rechtstreeks plaats, binnen de grenzen van één pijler, met beperkte betrokkenheid van wijkmanagers en professionele organisaties. Dat is vooral het geval bij de fysieke projecten in de vorm van sloop en nieuwbouw. De uitvoering van deze projecten wordt sterk bepaald door de programmering van stedelijke projecten voor de gemeente als geheel.

De uitvoering van het beleid is onderwerp van monitoring en evaluatie (zijn doelen gerealiseerd). Ook worden lessen getrokken uit opgedane ervaringen. Deze informatie is van groot belang voor raad en college bij het opstellen van nieuwe kaders.

2.2. Leefbaarheid in 's-Hertogenbosch

Begripsomschrijving

Strikt genomen voert de gemeente 's-Hertogenbosch geen beleid onder de expliciete noemer 'leefbaarheid' (wel zijn noties over leefbaarheid leidend bij tal van beleidsmaatregelen, waarover verderop meer). Hiermee hangt samen dat de raad niet heeft vastgesteld wat hij onder leefbaarheidsbeleid verstaat en hij geen eensluidende visie heeft vastgesteld over de wijze waarop dit beleid moet worden uitgevoerd.

Impliciete begripsomschrijvingen zijn er wel. Belangrijk uitgangspunt daarvoor is informatie die beschikbaar komt uit de Monitor leefbaarheid, veiligheid, participatie en zorg die door de gemeentelijke afdeling Onderzoek en Statistiek periodiek wordt uitgevoerd in de vorm van een enquête onder Bosschenaren. In deze monitor worden de volgende onderwerpen behandeld:

- Voorzieningen in de buurt
- Buurtproblemen
- Leefbaarheid in de buurt
- Onveiligheidsgevoelens
- Huiselijk geweld
- Woonbuurt
- Participatie
- Zelfredzaamheid
- Vrijwilligerswerk en mantelzorg

Het item 'leefbaarheid in de buurt' gaat over contacten in de buurt en de plaats van allochtonen in de wijk. Het item 'woonbuurt' gaat over eigen bijdragen aan het functioneren van de buurt, ook worden rapportcijfers gevraagd over woning, woonomgeving en buurt. De monitor omvat meer dan wat algemeen onder leefbaarheid van een buurt verstaan wordt. Er zitten ook WMO-elementen in zoals huiselijk geweld en zelfredzaamheid. Het als zodanig in de monitor aangeduide leefbaarheidsitem is betrekkelijk smal. Maar dat neemt niet weg dat in de monitor vrijwel alle elementen opgenomen zijn die doorgaans tot de leefbaarheid van een buurt gerekend wordt. Wel valt op dat economische aspecten buiten beeld zijn.

Duidelijk is dat de raad niet één integraal inhoudelijk kader heeft vastgesteld voor leefbaarheid, maar dat er wel een goed inzicht bestaat in de relevante aspecten van leefbaarheid.

Visie, doelen, beleidskaders

Beleid start met een visie op leefbaarheid en met doelstellingen, die de raad in kaders vastlegt. Doelen behoren afgeleid te zijn uit een probleemstelling en/of ambitie, en behoren zodanig gesteld te

zijn dat op een later moment na kan worden gegaan of deze gehaald zijn. Zoals gezegd ontbreekt een integraal kader waarin alle doelstellingen rondom leefbaarheid zijn vastgelegd. Duidelijk is dat verschillende aspecten van leefbaarheid in verschillende gemeentelijke kaders op het gebied van wonen, werken, participatie en andere gebieden, worden behandeld. En daarnaast stelt de raad voor afzonderlijke wijken en buurten specifieke doelstellingen vast. Hierna worden de doelstellingen rond de drie aandachtsgebieden – Orthen-Links, Deuteren, Barten-Zuid - belicht, op basis van een selectie van de documenten die aan de raad zijn voorgelegd.

Het door de raad vastgestelde 'Programma Grotestedenbeleid 's-Hertogenbosch 2005-2009' is het document waarin de visie op en doelen voor de drie aandachtsbuurten (ook wel aandachtsgebieden genoemd) naar voren zou moeten komen. Voor de Bossche prioriteit 'Aandachtsgebieden' is de volgende doelstelling geformuleerd: Aanpak van de fysieke en sociale achterstanden in de bestaande aandachtsgebieden door ingrepen in de woningvoorraad van deze wijken en door uitvoering van gebiedsgerichte programma's en themagerichte projecten in het sociale domein.

In de begeleidende tekst staat: 'Het bevorderen van de leefbaarheid en de (sociale) veiligheid is hier noodzaak'. Als achterliggende outcome-doelstellingen worden aangeduid:

- 'De sociale samenhang is versterkt
- De sociale kwaliteit van de woonomgeving in de aandachtsgebieden neemt toe'

Ook de Bossche prioriteit 'Dichter bij de burger' is van (indirect) belang voor de aandachtsgebieden. Hierin is ondermeer de doelstelling opgenomen dat de gemiddelde score op leefbaarheid voor de hele stad gelijk blijft. Over de leefbaarheidsscore van de aandachtsgebieden wordt geen afzonderlijke uitspraak gedaan. Daarnaast bevat het SGB-programma 'reguliere doelstellingen' op fysiek, economisch en sociaal terrein. Niet is aangegeven in hoeverre en op welke punten de reguliere doelstellingen betrekking hebben op – de bewoners van – de aandachtsgebieden.

In de Lange Termijn Planning GSB⁴ worden aandachtsgebieden aangewezen op grond van bepaalde criteria. Dit vanuit de gedachte dat impliciet de gezamenlijke criteria en normen iets zeggen over een ongewenste situatie in een buurt en daarmee over gewenste verbeteringen in de situatie in de betreffende buurten. De criteria zijn:

- Percentage niet-westerse allochtonen, WWB-uitkeringen en huishoudens met een laag inkomen
- Het rapportcijfer voor de leefbaarheid en veiligheid
- Het kengetal voor de sociale samenhang
- Het rapportcijfer voor de eigen woning en woonomgeving
- De gemiddelde WOZ-waarde voor alle woningen

De Begroting 2008 van de gemeente 's-Hertogenbosch bevat enkele (outcome-)indicatoren voor aandachtswijken:

Hoofdstuk Stad van modern bestuur, onder wijkgericht werken:

- rapportcijfers van bewoners voor veiligheid en leefbaarheid (monitor leefbaarheid en veiligheid)⁵:

	2007	2008	2010
Veiligheid	6,7	7,0	6,8
Leefbaarheid	7,1	7,1	7,2

- de mate waarin bewoners informatiebijeenkomsten bijwonen, zich betrokken voelen bij plannen en daarover voldoende zijn geïnformeerd (blz 24)

Hoofdstuk Sociale Kwaliteit, onder Sterke Wijken

- kengetallen voor sociale samenhang:

⁴ Raadsvoorstel Lange Termijn Planning GSB aandachtsbuurten (13 november 2007)

⁵ Begroting 2008 gemeente 's-Hertogenbosch (pagina 23)

	2007	2008	2010
Stad	6,1	> 6,1	> 6,1
Aandachtsgebieden	5,4	> 5,4	> 5,4

- daarnaast rapportcijfers voor ondervonden tolerantie en het voorzieningenniveau en het percentage Bosschenaren dat zich actief heeft ingezet voor de buurt

Hoofdstuk Sociale Kwaliteit, onder Veilige stad.

- veiligheidsindexcijfer voor stad en aandachtsgebieden

Hoofdstuk Wonen en werkomgeving

- “voor de aandachtswijken waar de stedelijke vernieuwing is afgerond moeten het stedelijk gemiddelde zijn behaald”. Dit geldt voor de indicatoren voor: de tevredenheid met de woonomgeving; de sociale kwaliteit en de algemene waardering voor de woonomgeving.

Het Meerjaren Ontwikkelingsprogramma van 's-Hertogenbosch bevat resultaatafspraken voor de periode lopend tot eind 2009. Het betreft overwegend outputindicatoren. Algemene leefbaarheidsindicatoren zijn niet opgenomen, wel een doelstelling voor de veiligheidsindex, en enkele outputdoelen over de woningvoorraad en de omgevingskwaliteit. Op drie punten wordt specifiek aandacht besteed aan de aandachtsgebieden:

- De veiligheidsindex voor de aandachtsgebieden
- Over omgevingskwaliteit: ‘Parallel aan de aanpak van de GSB-aandachtsgebieden (...) is de openbare ruimte in vier van de aandachtsgebieden aangepakt en verbeterd’
- Over fysieke culturele kwaliteiten: ‘Voor wat betreft de naoorlogse wijken gaat het met name om Boschveld, Deuteren en het centrum van Rosmalen’.

Naast stedelijke doelstellingen en doelstellingen voor de aandachtsgebieden zijn er de wijk- en buurtanalyses, leidend tot buurtspecifieke doelen cq. speerpunten.

Verder wordt voor de afzonderlijke aandachtsbuurten benoemd wat in 2009 gerealiseerd moet zijn. Deels betreft het kwantiteiten binnen de woningvoorraad, deels betreft het de kwaliteit van de openbare ruimte, deels betreft het de sociale kwaliteit.

De langetermijnplanning GSB aandachtsgebieden (2007) is sterk uitvoeringsgericht, in het bijzonder de middelenplanning en –toedeling, en bevat nauwelijks doelstellingen, anders dan de bovengenoemde criteria voor benoeming van aandachtsgebieden.

Daarnaast zijn er andere beleidsdoelen die voor het beleid in aandachtsgebieden betekenis hebben, zoals het wijkgericht werken, doelen ten aanzien van veiligheid, doelstellingen in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, en op onderdelen de opdrachtverstrekkingen aan het sociaal-cultureel werk.

Zo is het doel van het wijkgericht werken om de leefbaarheid te bevorderen en de verantwoordelijkheid en betrokkenheid van bewoners te versterken. Als hoofdambitie is voor ‘schoon en heel’ geformuleerd de gemiddelde score op leefbaarheid in de periode 2004-2007⁶ (gemiddeld 7,6 in 2002) te handhaven. Hetzelfde geldt voor de klanttevredenheid over het beheer openbare ruimte in het kader van het klanttevredenheidsonderzoek BOR.⁷ Voor ‘sociaal en veilig’ is de hoofdambitie om het gemiddelde rapportcijfer van de burger voor veiligheid (6,7 in 2003) niet langer achteruit te laten gaan en dat het gat tussen wijken die het ‘goed’ en ‘minder goed’ doen niet groter wordt.⁸ Aansluitend zijn wijkspeerpunten als middellange termijn doelen geformuleerd.

⁶ Dit zou gemiddeld 7,6 zijn in 2002 volgens het raadsvoorstel Invoering wijkgericht werken; In het onderzoek van O&S (2004) worden andere cijfers gehanteerd die meer in de buurt liggen van een 7.

⁷ BOR=Beheer Openbare Ruimte. Gemeente 's-Hertogenbosch, Invoering wijkgericht werken, Raadsvoorstel, 2004.

⁸ Gemeente 's-Hertogenbosch, Invoering wijkgericht werken, Raadsvoorstel, 2004.

De doelstellingen op de overige beleidsterreinen worden hier korthedshalve niet uitgeschreven, mede omdat de onderstaande conclusies daardoor niet wezenlijk anders zouden worden. De bovenbeschreven feiten zijn geïnterpreteerd in het licht van sturing door de raad, leidend tot de volgende conclusies

- De raad heeft bij de besluitvorming over de aanwijzing van aandachtsgebieden de door het College aangereikte methodiek gebruikt waarbij de door het College verstrekte informatie door raadsleden wordt getoetst aan de eigen impressies van de respectievelijke buurten.
- De raad beschikt over goede beschrijvingen van de situatie per wijk en buurt, mede op grond van de Leefbaarheidsmonitor.
- Er is niet altijd sprake van een navolgbare verbinding tussen probleemstellingen en doelen. Zo valt op dat aspecten als werkloosheid, vroegtijdig schoolverlaten en inkomenssituatie wel genoemd worden in de probleemstellingen, maar aan de kant van de doelstellingen ongenoemd blijven.
- In het geheel van algemene doelstellingen, criteria, probleemanalyses, speerpunten, e.a. – verspreid over verscheidene documenten en meer dan eens in weinig precieze bewoordingen is de kans op ‘verdwalen’ groot. De raad beschikt niet over een samenhangend inzicht in probleemstellingen en daarop gebaseerde doelstellingen.
- Uit gesprekken met betrokkenen – vertegenwoordigers van de gemeente, professionals en bewoners – is naar voren gekomen dat er geen gemeentelijke doelstellingen voor leefbaarheid zijn die een rol van betekenis spelen in hun benadering van de aandachtsgebieden. In het algemeen wordt gerefereerd aan het beleid en de doelen van het GSB en het WGW/onderhoud en beheer openbare ruimte en in een enkel geval aan de doelen van het WMO-beleid en Integraal veiligheidsbeleid. Door enkele gesprekspartners wordt in dit verband gesproken over getrapte beleid:
 - Het GSB lange termijn beleid met aandacht voor zowel de fysieke als sociale (en economische) component; betreft alleen de aandachtsbuurten;
 - Met de wijkspeerpunten, die in het kader van het WGW zijn opgesteld, wordt uitvoering gegeven aan het leefbaarheidsbeleid op middellange termijn; hierin spelen de wijkmanagers een belangrijke rol; betreft alle wijken, niet alleen de aandachtsbuurten;
 - De dagelijkse activiteiten in het kader van Schoon, heel en veilig worden uitgevoerd door diverse gemeentelijke diensten; betreft alle wijken, niet alleen de aandachtsbuurten.

Situatieschets drie geselecteerde GSB-aandachtsbuurten

In de drie voor dit onderzoek geselecteerde buurten is op diverse terreinen al veel in gang gezet of er staat nog veel op de planning. In hoofdstuk 1 werd al aangegeven dat de buurten zich alle in een andere fase bevinden. In bijlage 3 is een typering van de drie buurten opgenomen.

De situatie in de drie buurten is als volgt.

Deuteren

De buurt Deuteren wordt in de wijkschets (2007) als volgt getypeerd:

‘De geslotenheid van deze buurt wordt de komende jaren doorbroken door herontwikkeling, dat wil zeggen: sloop van 111 woningen en nieuwbouw van 193 woningen. De hechte gemeenschap van oorspronkelijke bewoners, die zich voor buitenstaanders afsluit, opent zich aarzelend. Intussen is de werkloosheid in Deuteren onverminderd hoog en wonen er enkele gezinnen met complexe problemen. Relatief veel jongeren haken af in het vervolgonderwijs.’

De buurtspecifieke doelstelling in het GSB-programma 2005-2009 (dus voordat de wijkschets was opgesteld) luidde:

- de herstructurering in Deuteren loopt in 2009 tegen haar einde. Daarmee zijn 111 woningen gesloopt en 198 toegevoegd.
- er is adequaat ingespeeld op leefbaarheidsproblemen in individuele problematiek ten gevolge van de herstructurering’

In Deutenen is de fysieke herstructurering recent van start gegaan. Deze aanpak wordt medio 2011 afgerond⁹ (of eerder; er wordt ook gesproken over een looptijd t/m 2009¹⁰). De fysieke herstructurering is beperkt tot het westelijke gedeelte. Het buurthuis zal in 2009 worden gesloopt. Er komt een activiteitenruimte voor terug¹¹.

Op grond van vijf indicatoren¹² is in 2007 vastgesteld dat wat de leefbaarheid betreft Deutenen zwak scoort. Wel heeft de buurt zich de afgelopen vijf jaar meer dan gemiddeld verbeterd¹³. Aangegeven wordt dat in Deutenen de fysieke aanpak pas zeer recent is opgestart, dus hier spelen, zo wordt verondersteld, ook andere factoren dan de herstructurering een rol zoals de sociale programma's en de veiligheidsaanpak. Daarnaast is in Deutenen, gemiddeld gezien, de sociaaleconomische situatie verbeterd¹⁴. Dit wordt toegeschreven aan de (duurdere) nieuwbouw in deze buurt ("statistische verdunning").

Al met al is dit reden om de status van GSB aandachtsbuurt van Deutenen niet abrupt, maar wel binnen nu en twee jaar, langzaam af te bouwen. Het is nodig vooral in de sociale aspecten te blijven investeren. De bewoners in de voormalige kern van Deutenen behoeven nog dringend aandacht, met name op het vlak van jeugd en samenlevingsopbouw. Heel nadrukkelijk wordt hierbij de aansluiting bij de multiprobleem-aanpak van de stichting Madi gezocht. Deze activiteiten worden t/m 2009 voortgezet waarna de status van GSB aandachtsbuurt afloopt¹⁵.

Als speerpunten van het wijkgericht werken¹⁶ zijn voor wijk West (waar Deutenen in is gelegen) benoemd: beheer en onderhoud van de openbare ruimte, parkeerproblemen, verkeer en verkeersveiligheid, sociale veiligheid, werkloosheid, sociale verbanden, jongeren, voorzieningen, ouderenhuisvesting, gezindheid en zorg en aandacht voor consequenties grootschalige projecten.

Uit de beschikbare documentatie is niet af te leiden met welke financiële middelen de fysieke en sociale maatregelen in Deutenen gepaard gaan.

Barten-Zuid

In de wijkschets voor de buurt Oost/Hintham wordt geen aparte schets voor de buurt Barten-Zuid gegeven.

De concrete resultaten voor deze buurt in het GSB-programma 2005-2009 zijn:

- het intimidatieklimaat is verminderd
- er is extra inzet gepleegd ten behoeve van de ontwikkeling van kinderen en jongeren'

De fysieke herstructurering van Barten-Zuid is voorzien vanaf 2014 met een looptijd tot 2020¹⁷. Daarbij is aangegeven dat tot 2014 in ieder geval geen sloop van woningen zal plaatsvinden. Nieuwbouw van woningen binnen het plangebied van Barten-Zuid - zonder dat daarvoor woningen hoeven te worden gesloopt - is weliswaar mogelijk, maar wordt beperkt door de bestaande ruimtelijke structuur. Een eventueel initiatief voor de bouw van nieuwe woningen zal moeten uitgaan van de woningcorporatie Brabant Wonen (of een andere private partij). Belangrijke voorwaarde daarbij is dat gebouwd wordt voor de buurt om op deze manier een geleidelijke migratie binnen de buurt mogelijk te maken¹⁸.

⁹ Bijlage fysieke herstructurering lange termijn planning aandachtsbuurten (13 november 2007).

¹⁰ Raadsvoorstel Lange Termijn Planning GSB aandachtsbuurten (13 november 2007).

¹¹ Bijlage inhoud sociale programma's lange termijn Planning GSB aandachtsbuurten (2007).

¹² Het percentage niet-westerse allochtonen, WWB-uitkeringen en huishoudens met een laag inkomen; rapportcijfer voor leefbaarheid en veiligheid; het kengetal voor de sociale samenhang; het rapportcijfer voor de eigen woning en woonomgeving en de gemiddelde WOZ-waarde voor alle woningen.

¹³ Raadsvoorstel Lange Termijn Planning GSB aandachtsbuurten (13 november 2007).

¹⁴ Bijlage inhoud sociale programma's lange termijn Planning GSB aandachtsbuurten (2007).

¹⁵ Bijlage inhoud sociale programma's lange termijn Planning GSB aandachtsbuurten (2007).

¹⁶ Wijkspoorpunten wijkgericht werken (2007).

¹⁷ Raadsvoorstel Lange Termijn Planning GSB aandachtsbuurten (13 november 2007).

¹⁸ Bijlage fysieke herstructurering lange termijn planning aandachtsbuurten (13 november 2007)

Op grond van vijf indicatoren¹⁹ is in 2007 vastgesteld dat wat de leefbaarheid betreft Barten-Zuid tot de zwakste buurten van Den Bosch behoort. De buurt is er bovendien de afgelopen vijf jaar op achteruit gegaan. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat in de pijler 'sociaal' de leefbaarheid is verbeterd²⁰.

Barten-Zuid staat in de planning²¹ nog steeds na 2010 (na de voltooiing van Hinthamerpoort en Eikendonk). Aangegeven wordt dat de achtergrond hiervan is dat de belasting op de gehele wijk (maar ook op gemeente, corporaties en instellingen) te groot zou worden indien alle drie de buurten tegelijkertijd aangepakt zouden worden. Ook kunnen daardoor, voor mensen die moeten verhuizen, alternatieve, gelijkwaardige huisvestingsmogelijkheden op korte afstand van Eikendonk, verdwijnen. De ervaring in Barten-Noord is dat mensen over korte afstand zijn verhuisd.

De leidraad voor de aanpak in de periode tot de daadwerkelijke fysieke herstructurering is dat Barten-Zuid verder "op orde wordt gehouden en waar nodig op orde wordt gebracht"²². In overleg met diverse partners (corporaties, politie, onderwijs en welzijnswerk) is afgesproken om vooruitlopend op de herstructurering wel een aantal zaken aan te pakken in Barten-Zuid. Gedacht wordt aan²³:

- De realisatie van nieuwbouw op 1 of 2 plekken (met name voor senioren) om de doorstroom te bevorderen
- De renovatie van woningen door Brabant Wonen
- Een aanpassing van het Brede Bossche School concept in relatie tot een onderzoek naar de behoefte aan voorzieningen in de buurt (jeugdthunk, ontmoetingsruimte e.d.).

De inrichting en het beheer en de handhaving op de naleving van de gebruiksregels blijven gericht op een goed functionerende en schone openbare ruimte (kleine fysieke ingrepen)²⁴.

Sociaal gezien vraagt Barten-Zuid de komende jaren extra aandacht. De sociale programma's worden met kracht doorgezet en afgestemd op een periode van ruim zes jaar zonder sloop van woningen²⁵. Elders²⁶ wordt aangegeven dat de huidige gezamenlijke inzet op Barten-Zuid, zowel in handhavende zin als in preventieve zin een positieve ontwikkeling in de buurt te zien lijkt te geven, maar dat de buurt aandacht blijft vragen. Dat betekent dat sociale ontwikkeling, handhaving en flankerend fysiek beleid de komende jaren centraal blijven staan. Op basis van informatie uit het project buurtgerichte activering, zal/kan het programma worden bijgesteld. Bewoners worden gemotiveerd tot stappen voor hun eigen ontwikkeling, tot stappen in het belang van de kinderen en/of tot inzet voor de eigen leefomgeving. Ook het normenproject, gericht op een cultuuromslag, staat de komende jaren nog centraal. In de buurt is positieve waardering voor de screening van nieuwe bewoners en de aanpak van de hennepsteelt.

Als speerpunten van het wijkgericht werken²⁷ zijn voor wijk Oost-Hintham (waar Barten-Zuid in is gelegen) benoemd: verrommeling en verloedering van de openbare ruimte, verkeer en parkeren, jeugd en gezin, onvoldoende (geen) maatschappelijke voorzieningen (accommodaties).

Uit de beschikbare documentatie is niet af te leiden met welke financiële middelen de fysieke en sociale maatregelen in Barten-Zuid gepaard gaan.

Orthen-Links

De buurt Orthen-Links wordt in de wijk schets (2007) als volgt getypeerd:

¹⁹ Het percentage niet-westerse allochtonen, WWB-uitkeringen en huishoudens met een laag inkomen; rapportcijfer voor leefbaarheid en veiligheid; het kengetal voor de sociale samenhang; het rapportcijfer voor de eigen woning en woonomgeving en de gemiddelde WOZ-waarde voor alle woningen.

²⁰ Raadsvoorstel Lange Termijn Planning GSB aandachtsbuurten (13 november 2007), schema pagina 6.

²¹ Raadsvoorstel Lange Termijn Planning GSB aandachtsbuurten (13 november 2007).

²² Bijlage fysieke herstructurering lange termijn planning aandachtsbuurten (13 november 2007).

²³ Raadsvoorstel Lange Termijn Planning GSB aandachtsbuurten (13 november 2007).

²⁴ Bijlage fysieke herstructurering lange termijn planning aandachtsbuurten (13 november 2007).

²⁵ Bijlage fysieke herstructurering lange termijn planning aandachtsbuurten (13 november 2007).

²⁶ Bijlage inhoud sociale programma's lange termijn Planning GSB aandachtsbuurten (2007).

²⁷ Wijkspoorpunten wijkgericht werken (2007).

'Bevolkingssamenstelling verandert: het was een hechte buurt, de nieuwkomers missen de aansluiting met de 'oude' bewoners. Men maakt zich zorgen over sloop / nieuwbouw woningen. Er heerst een intimidatieklimaat. Verder spelen er gezondheidsproblemen (alcohol en anti-depressiva). Ook de verloedering van de openbare ruimte is een aandachtspunt.'

De buurtspecifieke doelstelling in het GSB-programma 2005-2009 (dus voordat de wijkschets was opgesteld) luidde:

'ingangen in de buurt zijn verbeterd waardoor beter op kansen en problemen rondom jeugd, samenleven en participatie wordt ingespeeld'.

De fysieke herstructurering van Orthen-Links is voorzien vanaf 2010-2011.²⁸ De voorbereiding is gepland in 2008.²⁹

Op grond van vijf indicatoren³⁰ is in 2007 vastgesteld dat wat de leefbaarheid betreft Orthen-Links tot de zwakste buurten van Den Bosch behoort. De buurt is er bovendien de afgelopen vijf jaar op achteruit gegaan.

Aangegeven wordt dat In Orthen-Links "het voortdurend uitstellen van de herstructurering een rol bij de leefbaarheid van de buurt. In eerste instantie was sloop van Orthen-Links voorzien na 2007. Inmiddels is dit 2010/2011. In de buurt heeft dit als gevold dat de betrokkenheid bij de leefomgeving afgenomen is. Voor het sociaal programma betekent het dat de afbouw nog niet in 2008 of 2009 gerealiseerd kan worden. In aanloop naar en/of bij de herstructurering zal waarschijnlijk tijdelijke intensivering noodzakelijk zijn"³¹.

Komende jaren blijft aandacht voor de leefbaarheid van belang, dat wil zeggen: samenwerken aan de fysieke leefbaarheid (met het bewonerscomité en koppel) en aan de sociale leefbaarheid in de vorm van het buurthuis³². Daarnaast blijft inzet op opvoedingsondersteuning noodzakelijk: ouders laten de kinderen zeer vrij, een grote groep kinderen bezoekt het speciaal onderwijs en bijkomend: volwassenen zijn met name via de kinderen te bereiken. In de aanloop naar de herstructurering zal in afstemming met het sociaal plan van de corporaties het thema individuele problematiek sterker opgepakt worden.

Als speerpunten van het wijkgericht werken³³ zijn voor wijk Noord (waar Orthen-Links in is gelegen) benoemd: Beheer en onderhoud van de openbare ruimte, Parkeerproblemen, Verkeersveiligheid, Sociale veiligheid, Gezondheid en zorg, Werkloosheid, Sociale verbanden, Jongeren, Voorzieningen en Wonen.

Uit de beschikbare documentatie is niet af te leiden met welke financiële middelen de fysieke en sociale maatregelen in Orthen-Links gepaard gaan.

Middelen

Op verscheidene punten wordt de raad geïnformeerd over de financiële aspecten van het beleid inzake leefbaarheid en aandachtsgedebieden, cq. wordt de raad besluiten gevraagd. Hieronder worden enkele financiële aspecten belicht van leefbaarheidsbeleid en aandachtsgedebiedenbeleid, zonder de pretentie van volledigheid.

In het GSB-programma worden de totale kosten over de programmaperiode geraamd op € 471 miljoen. Hiervan wordt € 65 miljoen door de gemeente betaald. Meer dan 80 procent wordt besteed in de fysieke kolom, 15 procent in de sociale kolom en 3 procent in de economische kolom. De bedragen zijn in deze nota toebedeeld aan aandachtsgedebieden.

²⁸ Raadsvoorstel Lange Termijn Planning GSB aandachtsgedebieden (13 november 2007).

²⁹ Bijlage fysieke herstructurering lange termijn planning aandachtsgedebieden (13 november 2007).

³⁰ Het percentage niet-westerse allochtonen, WWB-uitkeringen en huishoudens met een laag inkomen; rapportcijfer voor leefbaarheid en veiligheid; het kengetal voor de sociale samenhang; het rapportcijfer voor de eigen woning en woonomgeving en de gemiddelde WOZ-waarde voor alle woningen.

³¹ Bijlage inhoud sociale programma's lange termijn Planning GSB aandachtsgedebieden (2007).

³² Bijlage inhoud sociale programma's lange termijn Planning GSB aandachtsgedebieden (2007).

³³ Wijkspoorpunten wijkgericht werken (2007).

De nota Lange Termijn Planning GSB aandachtsgebieden (13 november 2007) bevat financiële ramingen voor de aandachtsgebieden. De kosten hiervan bedragen voor de periode 2008 t/m 2020 € 60 mln. Daarvan is tweederde bestemd voor de fysieke kolom, ruim een zesde voor de sociale kolom, en iets minder dan een zesde voor algemene kosten. De economische kolom wordt niet vermeld. De financiering is globaal genomen tweederde voor de gemeente, een derde voor het rijk.

Van het ook voor de aandachtsgebieden belangrijke wijkgericht werken waren de kosten begroot op jaarlijks € 721.000³⁴.

In de aandachtsgebieden wordt ook geïnvesteerd via het sociaal-cultureel werk (Divers); deze investering is (in 2008) beleidsmatig verbonden aan het Beleidsplan WMO. De raad stelt jaarlijks de 'Opdrachtformulering Sociaal Cultureel Werk' vast. In de opdrachtformulering 2008 staat over de aandachtsgebieden het volgende: 'De sociale inzet bestaat uit een sociaal programma met voorzieningen en activiteiten die een extra impuls aan de sociale kwaliteit geven, in aanvulling op de reguliere inzet'. Specifieke aandacht wordt besteed aan de herstructurering van Boschveld, die eind 2007 van start ging en extra inzet van het sociaal cultureel werk vraagt. Het programma is gebaseerd op 11 ambities in vijf WMO-prestatievelden, waaronder het prestatieveld Sterke wijken. Voor 2008 is een budget beschikbaar van ruim € 6,6 mln., waarvan ongeveer een derde voor het prestatieveld Sterke wijken. Uit de raadsvoordracht is niet duidelijk of deze budgetten onderdeel uitmaken van de bovengenoemde GSB-budgetten. In een mutatie tabel komt wel het budgettaire gevolg naar voren van de extra inzet in Boschveld (een toename van € 145.000 voor het sociale programma Boschveld).

Tot zover de beschrijving van enkele financiële documenten rond het thema leefbaarheid zoals deze aan de raad zijn voorgelegd. Het algemene beeld sluit aan bij het beeld wat onder 'visie en doelstellingen' naar voren is gekomen, namelijk dat van een zekere mate van fragmentatie. Het wordt in de stukken niet (volledig) duidelijk welke budgetten ten goede komen aan het verbeteren van de leefbaarheid, het wordt in de stukken niet (volledig) duidelijk welke budgetten ten goede komen aan de verschillende aandachtsgebieden. Prestatie-indicatoren worden niet overal gegeven, en zijn niet in alle gevallen dezelfde. Deze fragmentatie bemoeilijkt een goede sturing door de raad.

Voor geïnterviewde raadsleden speelt vooral de vraag naar de te verwachten effectiviteit van de toegewezen budgetten. Men geeft aan niet voldoende inzicht te hebben in de toegevoegde waarde van gemeentelijke uitgaven.

Uitvoering

Leefbaarheid van een woonbuurt heeft te maken met vele aspecten, zoals³⁵ de kwaliteit van woningen, de kwaliteit van de woonomgeving, de gemeenschappelijke voorzieningen, het sociale klimaat en de betrokkenheid van bewoners bij de buurt. Dit houdt in dat tal van gemeentelijke organisatieonderdelen en externe organisaties een rol vervullen bij het beleid rond leefbaarheid in aandachtsgebieden. Dat vereist verbindingen: de organisatie van de uitvoering. Deze zijn gelegd op bestuurlijk niveau en op ambtelijk niveau. Er is sprake van een bestuurlijke stijl van kleine stappen in een relatief harmonieus klimaat. Hier zit echter ook een nadeel aan: als je elkaar goed kent, drijf je zaken niet snel op de spits. En er bestaan gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden, op wijkniveau en op buurtniveau. In de uitvoering neemt het wijkmanagement een voorname rol in.

Over de uitvoering valt in de eerste plaats op dat door velen – zoals gemeentelijke medewerkers, professionals, bewoners - met inzet, betrokkenheid en overtuiging wordt gewerkt aan het verbeteren van de leefbaarheid in aandachtsbuurten, elk vanuit de eigen rol / discipline, ook in goede samenwerking, en - naar eigen inzicht - met resultaat.

Er zijn ook wel kanttekeningen en lessen, zo blijkt uit interviews met personen die een rol vervullen in de uitvoering.

³⁴ Raadsvoorstel Invoering wijkgericht werken. Reg. Nr. 04.0841

³⁵ Hier omschreven vanuit in de Leefbaarheidsmonitor opgenomen onderwerpen.

Leefbaarheid is in de eerste plaats een zaak van de bewoners. Daarbij is het van belang bewoners ook 'in het kleine' serieus te nemen. In het algemeen blijkt dat bewoners in de aandachtsgebieden redelijk tevreden zijn over de rol die zij kunnen vervullen in het beheer van hun buurt. Wel wisselt de mate van betrokkenheid. De wijktafels functioneren wisselend. Maar bewoners hebben ook te maken met de prioriteiten van de professionele organisatie: als de aanpak van parkeeroverlast geen prioriteit bij de politie is, dan wordt deze niet aangepakt ook al zou deze hoog in de top tien staan van buurtproblemen. En er zijn ook wel klachten die op het eerste gezicht niet nodig zou moeten zijn, bijvoorbeeld over eenvoudig te verhelpen ergernissen die steeds maar niet aangepakt worden. Ook komt pregnant naar voren dat leefbaarheid geen volledig uniform begrip kan zijn, geldend voor de hele stad. Leefbaarheid is deels ook maatwerk per buurt, mede ingevuld door de buurtbewoners. Zo staat het ook in de GSB plannen. In de ene buurt is bestrijding van het intimidatieklimaat prioriteit, in de andere buurt is dat activering tot participatie.

Overigens verdient het strikte onderscheid tussen aandachtsbuurten en niet-aandachtsbuurten aandacht. Er moet voor worden gewaakt dat de uitzonderingspositie van aandachtsbuurten leidt tot onvoldoende beleidsmatige aandacht voor de niet-aandachtsbuurten.

Bij veel van degenen die bij de uitvoering betrokken zijn staan overkoepelende doelstellingen (op wijkniveau) niet scherp op het netvlies. Wat wel duidelijk betekenis heeft zijn de basisgegevens uit de Leefbaarheidsmonitor en de wijkschetsen en -speerpunten. Zeker voor de wijkmanagers vormen deze een belangrijke richtingwijzer voor hun activiteiten.

In aandachtsbuurten staan omvangrijke herstructureringen op de agenda. Met als kern een ingrijpende aanpassing van de woningvoorraad (nieuwbouw en renovatie) en herinrichting van de openbare ruimte. In de planvorming (stedenbouwkundige plannen) wordt het verband tussen de herstructurering en leefbaarheid niet expliciet gemaakt. Althans, aan de planvorming liggen niet expliciete (gemeentelijk vastgestelde) criteria voor leefbaarheid van woonbuurten ten grondslag; ongetwijfeld zijn deze wel impliciet in de planvorming betrokken, maar ze zijn niet zichtbaar en toetsbaar.

Inzake de herstructurering zijn het vooral organisatorische aspecten die een rol lijken te spelen. Zo wordt in de interviews veel gewicht toegekend aan de communicatie met de bewoners van aandachtsbuurten. Men gaf onder meer aan: wees duidelijk ten opzichte van bewoners. Geef aan wat wel/niet kan en informeer bewoners daarover. Beloof niets wat niet kan worden waargemaakt, kom na wat afgesproken of beloofd is. Communiceer onmiddellijk wanneer afspraken niet kunnen worden nagekomen, en waarom dat zo is. Ook de timing – met daarbinnen uiteenlopende aandachtspunten – is een belangrijk punt van aandacht: beperk de wachttijd voorafgaand aan de renovatie want in zo'n periode kan in de buurt het sociale verband slijten; combineer projecten in een gebied zodat de bouw ook weer op enig moment klaar is en aan de overlast een einde komt; snelle wisselingen van professionals (van binnen en buiten de gemeente) vormen een belemmering in de relatieopbouw met buurtbewoners.

Naar de inhoudelijke kant bezien is de verbinding tussen fysiek en sociaal van groot belang; het belang van de verbinding met de economische pijler is sterk onderbelicht, deze ontbreekt nu vrijwel geheel. 'Sociaal' doet wel een vraag rijzen: hoe breed moet dat gezien worden, wat betreft problematiek en wat betreft professionele betrokkenheid? Bijvoorbeeld: ligt het accent op het sociaal-cultureel werk, of ook op onderwijs – voortijdig schoolverlaten -, mogelijkheden voor het verrichten van vrijwilligerswerk, ontmoetingsfunctie (bewoners hechten hier zeer aan), en dergelijke.

Voor alle aandachtswijken (niet alleen herstructureringswijken) geldt dat er perspectief moet zijn op voortdurende verbetering. Een perspectief op verbetering geeft handvatten en kaders voor de programmering, en, als de plannen concreet genoeg zijn, geeft het de bewoners houvast. In toekomstperspectieven kan plaats ingeruimd worden voor een perspectief op leefbaarheid.

Er heerst enige mate van onzekerheid over de effectiviteit van instrumenten, en over het 'rendement' van financiële investeringen. Het is niet zo dat er duidelijke indicaties zijn dat een of enkele van de ingezette instrumenten ondeugdzaam zouden zijn, maar de effectiviteit is meer dan eens onbekend: niet te meten of niet gemeten. Dit punt geldt niet alleen voor de inzet in het kader van de herstructurering, maar ook voor het inzet op het beheer. 'We hebben er geen zicht op of de aanpak werkt, maar we zijn wel tevreden' is opgetekend in een van de interviews. Het wijkmanagement wordt breed positief gewaardeerd, maar het is niet bekend wat de resultaten zijn, en of deze in relatie tot de kosten staan. Over het koppelproject wordt louter in positieve zin gesproken, maar over de daadwerkelijke opbrengst daarvan is weinig of niets bekend.

Beter zicht op resultaten van instrumenten kan ontstaan wanneer sprake is van een duidelijke beleidstheorie waarin doelen en middelen aan elkaar verbonden zijn. Hieraan liggen dan duidelijke doelen en duidelijke definities (bijvoorbeeld van leefbaarheid) ten grondslag.

De conclusie is: grote betrokkenheid, veel initiatieven, maar ook: weinig richting, weinig echte sturing. Er wordt door gebrek aan overzichtelijke en heldere kaders en mogelijkheden om te sturen weinig gefundeerd door de raad richting gegeven aan de inzet van middelen voor leefbaarheid in aandachtsgebieden. Het ontbreken van inzicht in de effecten van het beleid is hier onder meer debet aan.

Monitoring, evaluatie en lessen

De gemeente 's-Hertogenbosch beschikt over verscheidene monitoren waarin beleidsinformatie wordt gegenereerd. De monitor Leefbaarheid, Veiligheid, Participatie en Zorg is eerder al genoemd. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld de buurtmonitor, Veiligheidsmonitor, Stad in cijfers, onderzoek armoede in cijfers, participatieonderzoeken, woningmarktonderzoeken, onderzoek bijzondere groepen, ouderen-onderzoek, en onderzoekvragen die via het Digipanel beantwoord worden over uiteenlopende onderwerpen. In veel gevallen – niet altijd – zijn onderzoekresultaten weergegeven op wijkniveau, soms op buurniveau.

Sommige van de bovengenoemde indicatoren zijn in deze monitoring opgenomen zoals het rapportcijfer leefbaarheid en de veiligheidsindex. Voor andere indicatoren – sociale samenhang, sociale kwaliteit, intimidatieklimaat – is dat niet herkenbaar.

Met regelmaat vinden beleidsevaluaties op aspecten van het beleid rond leefbaarheid en aandachtsgebieden plaats. Te noemen zijn ondermeer Evaluatie Heel de buurt Haren, Donk en Reit (2001), Evaluatie Programma Grote Stedenbeleid 2000 – 2004, Evaluatie herstructureringsproces Barten-Noord (2004), Evaluatie Buurtgerichte Sociale Activering. Ook de verantwoording over GSB II 1999 – 2004 kan hier genoemd worden.

Daarbij is de vraag in welke mate gebruik wordt gemaakt van de lessen die uit beleidsevaluaties getrokken worden. Duidelijk is dat de evaluatie (visitatie) van GSB II invloed gehad heeft op het vervolgbeleid³⁶.

De conclusie is dat in beginsel beleidsinformatie ruim voorhanden is, deze is echter wel fragmentarisch verspreid over verschillende beleidsvelden. Het is dan ook logisch dat de bestuurlijke informatievergaring op netwerkachtige wijze verloopt.

³⁶ In het kader van het onderhavige onderzoek is geen factfinding gepleegd naar de doorwerking van andere Bossche beleidsevaluaties.

3. Conclusies en aanbevelingen: naar een volgende fase

3.1. Conclusies

Over het algemeen: positieve indruk

Het algemene beeld dat uit het onderzoek naar voren komt is dat vele betrokkenen met enthousiasme, betrokkenheid en inzet werken aan een leefbaar 's-Hertogenbosch. De commissie heeft een grote mate van enthousiasme, betrokkenheid en inzet geconstateerd, bij alle geïnterviewden. Professionals, bewoners, wijkmanagers, ambtenaren, bestuurders; allen werken vanuit de eigen rol en in samenwerking met anderen hard aan het bevorderen van de leefbaarheid. En zo het lijkt, met resultaat. Ook de ontwikkeling van de leefbaarheidsmonitor is gunstig. De Rekenkamercommissie constateert verder dat het onderlinge vertrouwen tussen gemeentelijke partners (college en organisatie) en professionals groot is. De commissie concludeert ook dat college en organisatie lering hebben getrokken uit de evaluatie van eerdere leefbaarheidsprojecten, zeker waar het gaat om de aanpak van en communicatie rondom (voorgenomen) herstructureringen.

Leefbaarheid leeft

Leefbaarheid is een begrip dat leeft. Zowel in de politiek als in de wijken en buurten is het een belangrijk, maar vooral ook tastbaar onderwerp. Er is zoals gezegd grote betrokkenheid bij het onderwerp. Het onderwerp verdient dan ook een belangrijke en structurele positie op de politieke agenda.

Valkuilen en risico's

De Rekenkamercommissie heeft echter, naast het positieve beeld, in het onderzoek een aantal belangrijke valkuilen en risico's geconstateerd. Deze valkuilen kunnen een bedreiging gaan vormen voor het positieve beeld. Ook kunnen deze valkuilen het zetten van de volgende stap in het leefbaarheidsbeleid belemmeren. De commissie ziet de volgende valkuilen:

1. *Een algemeen beleidskader voor leefbaarheid ontbreekt*
2. *Er bestaat geen inzicht in de effectiviteit van in te zetten middelen en instrumenten*
3. *Er is een grote nadruk op de fysieke pijler, zonder duidelijke samenhang met andere pijlers*
4. *Communicatie, permanente aandacht, continuïteit en de schaal van het wijkgericht werken, vragen aandacht*
5. *De sturing door de gemeenteraad is niet sterk*
6. *Flexibiliteit en kleinschaligheid zijn nog niet voldoende*

Valkuil 1: Een algemeen beleidskader voor leefbaarheid?

Er is geen door gemeenteraad, college en andere betrokkenen geaccepteerde en gebruikte formulering van leefbaarheid. Er is ook geen algemeen beleidskader. Het begrip leefbaarheid komt met regelmaat in beleidsstukken voor, maar zonder dat er een heldere en door alle betrokkenen geaccepteerde definitie aan ten grondslag ligt. Er is ook geen goed inzicht in de totale investeringen in leefbaarheid. Leefbaarheidsbeleid is in feite een bonte verzameling programma's, projecten, en investeringen.

Hierbij geldt wel de kanttekening dat leefbaarheid geen volledig uniform begrip kan zijn, geldend voor de hele stad. Leefbaarheid is immers deels maatwerk per buurt, mede ingevuld door de

buurtbewoners. Zo staat het ook in de GSB-plannen. In de ene buurt is bestrijding van het intimidatieklimaat een prioriteit, in de andere buurt is dat activering tot participatie.

De Rekenkamercommissie zag in meerdere interviews aarzelingen waar het gaat om de wenselijkheid en noodzakelijkheid van een algemeen, alles omvattend beleidskader voor leefbaarheid. De commissie vraagt zich met deze geïnterviewden af of het verstandig is te streven naar een integraal beleidskader. Het risico is groot dat het verbinden van het ene probleem met het andere probleem leidt tot averechtse gevolgen. Leefbaarheid als programma, bestaande uit 'losse' onderdelen en met sturing op deelaspecten kan evenzo effectief zijn. In 's-Hertogenbosch werkt het.

Leefbaarheid is, mede door het dagelijkse gebruik van deze term en de herkenbaarheid en beleving bij bewoners, een onderwerp waar in samenhang op gestuurd lijkt te moeten worden. De fase lijkt wel aangebroken om leefbaarheid in ieder geval op het niveau van de gemeenteraad systematischer, al dan niet als programma, in beeld te brengen. Op raadsniveau wordt het leefbaarheidsbeleid als complex en lastig stuurbaar ervaren. De keuze is dit als feit te accepteren of te proberen meer inzicht te bieden. De Rekenkamercommissie kan op basis van het onderzoek niet concluderen dat de sturing op leefbaarheid via deelaspecten niet effectief is.

Verbeteringen in samenhang zijn echter wel mogelijk, bijvoorbeeld door een leefbaarheidsprogramma op raadsniveau inzichtelijk te maken en te bespreken. Daarover zo direct meer.

Valkuil 2: Inzicht in effectiviteit

Er is onzekerheid over de effectiviteit van instrumenten, en over het 'rendement' van financiële investeringen. Het is niet zo dat er duidelijke indicaties zijn dat een of enkele van de ingezette instrumenten niet werken. Echter, uit het onderzoek blijkt dat betrokkenen de effectiviteit niet kunnen aangeven en het gevoel hebben dat er meer uit te halen is. Het is niet te meten of het wordt niet gemeten.

Dit geldt niet alleen voor de inzet in het kader van de herstructurering, maar ook voor de inzet op het beheer. 'We hebben er geen zicht op of de aanpak werkt, maar we zijn wel tevreden' is opgetekend in een van de interviews. Of: "Ik kan het alleen maar kwalitatief schatten, maar niet hard maken".

Het wijkmanagement wordt breed positief gewaardeerd, maar het is niet bekend wat de resultaten en effecten zijn, en of deze in relatie tot de kosten staan. Dat de leefbaarheidsindicator stijgt, kan immers ook andere oorzaken hebben. Over het zogenaamde 'koppelproject' wordt louter in positieve zin gesproken, maar over de daadwerkelijke opbrengst daarvan is weinig of niets bekend.

De Rekenkamercommissie vindt het een risico als effecten niet systematisch in beeld gebracht (kunnen) worden. Het beleid werkt uiteindelijk in zekere zin, maar in welke mate is dit het gevolg van gemeentelijke sturing? Meer grip op de effecten is nodig.

Valkuil 3: Nadruk op de fysieke pijler

Leefbaarheid wordt in de gemeente 's-Hertogenbosch sterk vanuit de fysieke pijler aangestuurd. Herstructurering, woningbouw, inrichting van de openbare ruimte e.d. voeren over het algemeen de boventoon. Overigens hebben projecten in het verleden bewezen dat deze aanpak vaak goed uitpakt. De leefbaarheid in geherstructureerde wijken verbetert. Het is wel van belang de herstructurering zo in te richten dat bestaande sociale samenhangen niet verloren gaan. De sociale pijler lijkt wel aan belang te winnen en vormt steeds meer een vanzelfsprekend onderdeel van de aanpak van leefbaarheid.

De Rekenkamercommissie ziet (nog) geen balans en vooraf uitgewerkte samenhang tussen de fysieke en sociale pijler. Daar de te verwachten effecten niet vooraf in kaart worden gebracht en achteraf niet goed te meten zijn, is het lastig te bepalen welke balans tussen fysiek en sociaal het beste zal werken. De commissie wijst op de valkuil dat in dit soort gevallen vaak zoals in de geneeskunde gekozen wordt voor een 'breed spectrum antibioticum': de patiënt is beter, maar welk medicijn heeft nu precies welke kwaal bestreden?

De derde pijler, de economische, is in de gemeente 's-Hertogenbosch ogenschijnlijk onderbelicht gebleven. Uit de interviews werd duidelijk dat hier min of meer bewust voor is gekozen. Kortom: een goede balans en wisselwerking tussen de fysieke, sociale en economische pijler, op basis van een eenduidig programma met daaraan gekoppelde middeleninzet is er (nog) niet altijd.

Valkuil 4: Communicatie, aandacht, continuïteit en schaal

Bij herstructurering lijken vooral organisatorische aspecten een rol te spelen. Zo wordt in de interviews veel gewicht toegekend aan de communicatie met de bewoners van aandachtsbuurten. De geïnterviewden gaven onder meer de volgende suggesties: wees duidelijk ten opzichte van bewoners. Geef aan wat wel en niet kan, en informeer bewoners daarover. Beloof niets wat niet kan worden waargemaakt, kom na wat afgesproken of beloofd is. Communiceer onmiddellijk wanneer afspraken niet kunnen worden nagekomen, en waarom dat zo is. Waar geïnterviewden zeggen dat bewoners van Barten-Noord destijds uit de krant moesten vernemen dat er herstructurering kwam, geven zij ook aan dat het in Orthen-Links heel anders en beter lijkt te gaan. De verwachtingen rond betere communicatie zijn hooggespannen.

De Rekenkamercommissie merkt op dat het gevoel van leefbaarheid sterk bepaald wordt door aandacht en tijdige en transparante communicatie door de gemeente. Geïnterviewden gaven aan dat er behoefte is aan 'permanente aandacht' voor een buurt, ook als deze geen GSB-aandachtsgebied is. Wijkgericht werken in alle wijken is hier deels een oplossing voor. "Het is fijn dat het wijkgericht werken is gekomen, dan krijgen andere wijken ook eens aandacht van de gemeente". En: "Het is prettig als je als buurt het gevoel hebt dat de gemeente niet alleen langskomt als er iets aan de hand is". Met de komst van het wijkmanagement is de gemeente in de wijk 'aanspreekbaar' geworden.

Ook de timing - met daarbinnen uiteenlopende aandachtspunten - is een belangrijk punt van aandacht gebleken: beperk de wachttijd voorafgaand aan de renovatie want in zo'n periode kan in de buurt het sociale verband slijten, combineer projecten in een gebied zodat de bouw ook weer op enig moment klaar is en aan de overlast een einde komt. Snelle wisselingen van professionals in een wijk of buurt (van binnen en buiten de gemeente) vormen een belemmering in de relatieopbouw met buurtbewoners, zo blijkt uit het onderzoek.

Tot slot is de schaal van de leefbaarheidsaanpak belangrijk gebleken. Het college heeft, naar de mening van de Rekenkamercommissie terecht, de schaal meer verlegd van wijken naar buurten. Toch ontvingen wij nog steeds signalen dat bewoners zich niet overal gelukkig voelen met de schaal van de wijktafels en wijkraden. Men zoekt inzet en belangenbehartiging liever op de schaal van de eigen buurt.

Valkuil 5: Sturing door de gemeenteraad

Zoals gezegd, het ontbreekt bij leefbaarheid aan een integraal vastgesteld kader. Sturing op basis van één leefbaarheidskader is in principe ook niet mogelijk. Maar er is geen transparante en eenduidige definitie van het begrip leefbaarheid. De middeleninzet en investeringen voor leefbaarheid zijn verspreid over diverse programma's, projecten en investeringen. Een totaaloverzicht ontbreekt. Informatievoorziening aan raadsleden geschiedt op basis van afzonderlijke raadsvoorstellen, informatiebrieven en nota's en niet op leefbaarheid als zodanig. Raadsleden zijn lid van een raadscommissie waarin sommige aspecten worden besproken, maar andere niet. Raadsleden vullen bovendien hun rol als volksvertegenwoordiger en lid van de fractie allen op een eigen wijze in. Zo woont het ene raadslid wijkraden bij, de ander niet, of minder vaak. De een leest de wijkkrantjes, de ander niet. Dit overziend is het geen verrassing dat interpretatie van en sturing op leefbaarheid door allen anders wordt ervaren en ingevuld.

Wel is er de tweejaarlijkse Leefbaarheidsmonitor. De meeste groepen geïnterviewden geven aan hier grote waarde aan te hechten. Dit geldt zeker ook voor de raadsleden. De monitor is voor velen hét

kompas voor beslissingen die met leefbaarheid te maken hebben. Overigens vaart men hier niet blind op: eigen waarnemingen, gesprekken en contacten in de wijken zijn een belangrijke aanvulling en 'toets' van de cijfers. Sommige raadsleden geven overigens aan in de monitor nog indicatoren te missen en deze te willen aanvullen met indicatoren die voor raadsleden belangrijk zijn.

Raadsleden ervaren het sturen op leefbaarheid terecht als complex. Men kan de effectiviteit van in te zetten middelen slechts kwalitatief inschatten. Sturing op leefbaarheid gebeurt deels intuïtief.

Bovendien zijn lang niet alle aspecten door de gemeente zelf te sturen. Denk aan de economische pijler.

De gemeenteraad heeft op belangrijke momenten sturing uitgeoefend op deelaspecten van leefbaarheid: grotestedenbeleid, invoering van wijkgericht werken, welzijn (bijvoorbeeld de prestatiecontracten), etc. Er is dus beleid en er zijn kaders. Maar deze kaders worden niet in combinatie, als programma met daaraan gekoppelde middeleninzet, in de raad besproken.

De Rekenkamercommissie realiseert zich dat kaderstelling en sturing door de raad op het begrip leefbaarheid, in een dergelijk speelveld, een lastige opgave is. Sommige raadsleden vragen zich af of zij überhaupt wel (integraal) willen sturen op leefbaarheid als zodanig. En als zij dit al zouden willen, hoe dit dan moet, gegeven de complexe werkelijkheid. De Rekenkamercommissie ziet dit als een kernvraag, die vooral beantwoord moet worden door de raad zelf. De commissie ziet daarbij mogelijkheden voor betere kaderstelling en meer inzicht en sturing op programmatisch niveau.

Valkuil 6: Flexibiliteit en kleinschaligheid

De Rekenkamercommissie heeft in het onderzoek de roep gehoord om meer flexibiliteit en samenhang in de inzet van middelen in aandachtswijken. Bewoners geven aan dat zij graag beroep doen op de Bewoners Initiatief Gelden (BIG). Wijkmanagers en professionals melden dat het stimuleren van leefbaarheid en goede bewonersinitiatieven vaak "in hele kleine dingen zit, die bijna niets kosten". Uit de interviews is ons ook gebleken dat budgetten minder flexibel en meer 'vastgetimmerd' zijn dan in het verleden. Het werken aan leefbaarheid is enerzijds het bijsturen van een olietanker op zee, maar ook de wendbaarheid van een zeilbootje is vereist.

Informatie en beelden

Op welke informatie en beelden vindt de middeleninzet in aandachtswijken nu plaats? Het zal inmiddels duidelijk zijn dat de stroom informatie veelomvattend is. In hoofdstuk 2 hebben wij dit via het 'zandlopermodel' in beeld gebracht. De les hieruit is, dat het nodig is meer samenhang en inzicht aan te brengen in het 'programma Leefbaarheid' en meer zicht te krijgen op de mogelijke effecten van middeleninzet. Zodoende kan leefbaarheid als totaal voor de raad beter stuurbaar worden gemaakt. Nogmaals: de Rekenkamercommissie pleit niet voor één, allesomvattend beleidskader en ook niet voor één grootschalige effectmeting. Er is veel informatie, er zijn door de raad vastgestelde beleidskaders op diverse aspecten van leefbaarheid. Maar het totaaloverzicht, in onderlinge samenhang en wisselwerking ontbreekt.

In het onderzoek zijn we ook nagegaan of beeldvorming een rol speelt bij de middeleninzet. De geïnterviewden gaven aan niet vanuit beelden te handelen. Of een wijk een minder goed imago heeft, speelt geen rol, zo geeft men aan. Wijkbewoners zeggen wél last te hebben van stigma's die bij het gemeentebestuur zouden heersen en vermoeden dat het college daar (nog steeds) naar handelt. Tijdens het onderzoek hebben wij geen duidelijk bewijs of onderbouwing van deze uitspraak gevonden. Geïnterviewden gaven wel aan, dat het lastig is om de GSB-status van aandachtswijken te beëindigen. "Men hangt toch graag aan het GSB-infuus". In dit opzicht lijkt het zijn van aandachtswijk als zodanig geen bezwaar voor bewoners.

3.2. Aanbevelingen

Naar een volgende fase: sterkere sturing van leefbaarheid?

De Rekenkamercommissie heeft, zoals gezegd, een positief beeld over de uitwerking van het gemeentelijk beleid rond leefbaarheid in aandachtswijken. Desalniettemin meent de commissie dat een volgende fase nodig en gewenst is. Dit om niet in de in de vorige paragraaf benoemde valkuilen te stappen. Daarvoor is het:

- hoewel verleidelijk, niet op voorhand nodig te streven naar één, omvattend beleidskader voor leefbaarheid, maar...;
- wel meer samenhang aan te brengen, op programmatisch niveau, tussen de diverse aspecten van leefbaarheid op buurniveau, de middeleninzet hierop te baseren en dit programma op raadsniveau te bespreken. Ook het aanbod van de gemeente en de diverse dienstverleners in de wijken (politie, welzijnsinstellingen, etc.) meer af te stemmen en meer regie te nemen in de betrokkenheid van de partners³⁷;
- dit programmatisch niveau uit te werken door meer ontwikkelingsgericht (en minder op basis van absolute, tijdelijke beelden) naar de problematiek van wijken en buurten te kijken;
- in relatie tot het vorige punt, meer inzicht te willen in de effectiviteit van de in te zetten middelen;
- daarbij uit te gaan van realistische ambitieniveaus, en...;
- te accepteren dat sturing op leefbaarheid complex is en hoe dan ook deels intuïtieve aansturing vergt, gecombineerd met vaststelling van diverse deelaspecten, –nota's, plannen, investeringen, etc.;
- een balans te zoeken tussen de fysieke, sociale en economische pijlers;
- daarbij in het bijzonder aandacht te schenken aan de tot nu toe (wellicht) relatief onderbelicht gebleven economische pijler (bijvoorbeeld vestiging winkelcentra, mogelijkheden tot verbetering van de koopkracht, e.d.);
- de cruciale rol van communicatie, flexibiliteit en maatwerk te blijven zien.

Aanbevelingen aan college en gemeenteraad

Aanbeveling 1: ga een volgende fase in en markeer dit

De Rekenkamercommissie wil zowel college als raad aanbevelen om met deze invulling, gebaseerd op een realistisch ambitieniveau, een volgende fase van het leefbaarheidsbeleid in te gaan. Deze fase zou gemarkeerd moeten worden, op voorstel van het college, door de raad. Bij de vormgeving van deze nieuwe fase zouden de bovengenoemde valkuilen en aspecten alle herkenbaar behandeld moeten worden.

Aanbeveling 2: organiseer een raadsdebat over programmatisch sturen van het leefbaarheidsbeleid

Het zou voor een rekenkamer voor de hand liggen om te pleiten voor de noodzaak van een algemeen omvattend beleidskader, het in beeld brengen van alle indicatoren en een systematische effectmeting en afrekenbare middeleninzet. Deze Rekenkamercommissie doet dit niet en meent dat de raad meer is gebaat bij een praktische, toekomstgerichte lijn, die rekening houdt met de beperkte 'maakbaarheid' door het gemeentebestuur van dit vraagstuk, maar ook met de eigen rol van college en raad hierin. De commissie doet de aanbeveling om een debat in de raad te organiseren, waarin onder meer de volgende vragen centraal staan:

- Wilt u meer inzicht in de samenhang van alle aspecten van leefbaarheid op programmatisch niveau?
- Op welk moment en op welke wijze wilt u samenhangend inzicht in leefbaarheid, op programmaniveau?
- Op welke wijze zou u inzicht willen krijgen in de effecten van de in te zetten middelen voor leefbaarheid?

³⁷ Het college ziet overigens zelf de noodzaak daartoe. In de Begroting 2008 (pag. 23) zegt het college: "We willen ook beter zicht krijgen op de concrete problemen en opgaven in wijken om onze eigen dienstverlening daar beter op af te kunnen stemmen. Dat betekent dat we samen met onze partners meer maatwerk willen leveren, toegesneden op de wijken zelf."

- Welke samenhangende informatie, op welk niveau en met welke inhoud vindt u belangrijk als het gaat om sturing op leefbaarheid? Welke rol zou het college hierin kunnen vervullen? Welke rol kunt u als raadslid en volksvertegenwoordiger oppakken?
- Welke aspecten van leefbaarheid ziet u als prioriteit? Waar zou u de komende jaren (nieuw) beleid op willen zien?

De voorgaande lijst met vragen is niet uitputtend. Ongetwijfeld zijn er nog meer sturingsvragen. Het gaat de Rekenkamercommissie vooral om de gedachte dat de raad mede aan zet is en samen met het college de valkuilen dient te vermijden.

Aanbeveling 3: verzoek het college om, in samenhang met de uitkomsten van het hiervoor genoemde raadsdebat, voorstellen te formuleren voor het inrichten van een samenhangend, meerjarig leefbaarheidsprogramma waarvan de uitvoering onderwerp is van periodiek raadsoverleg (plenair dan wel in een nader aan te wijzen raadscommissie).

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

Drs. R.C.D. Berndszen MPA, voorzitter

Drs. I.W.L.A. Caminada

Dr. M.J.G.J.A. Boogers

Mw. J.M.J.M. van Rosmalen

Dr. ir. G.B.C. Backus

W.A.M. Vugs

P.T.M. van Doremalen

Drs. H.W.M. Wouters, secretaris

Tel: 073-615 9770

Mail: rekenkamer@s-hertogenbosch.nl

Web: www.s-hertogenbosch.nl/rekenkamercommissie

Bijlagen

Bijlage 1 Vraagstelling onderzoek leefbaarheid in aandachtsgebieden

Het onderzoek van de Rekenkamercommissie richt zich op de vraag:

“Hoe effectief is (gegeven de beschikbare informatie en beelden) de besluitvorming over de middeleninzet van de gemeente 's-Hertogenbosch en welke lessen kunnen we hieruit trekken?”

Daarbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. *Wanneer en op welke wijze stuurt de raad (bij) op beleidsmatige kaders (i.e. middelen, vastgesteld beleid, voornemens, prioriteiten, doelstellingen, beoogde resultaten)?*
 - 1a. Welke gemeentelijke middelen worden in welke samenhang ingezet voor de leefbaarheid in een aandachtswijk?
 - 1b. Op basis van welk vastgesteld beleid, welke voornemens en prioriteiten worden de middelen ingezet?
 - 1c. Welke doelstellingen en beoogde resultaten hanteert de gemeente t.a.v. de leefbaarheid in een aandachtswijk?
 - 1d. Is de inzet van (financiële) middelen naar verwachting op hoofdlijnen doelmatig, met het oog op de doelstellingen en beoogde resultaten?
 - 1e. Welke kaders heeft de raad gesteld en wanneer en op welke wijze stuurt de raad (bij)?
2. *Op welke wijze heeft (feitelijke) informatie een rol gespeeld in het besluitvormingsproces leidend tot de inzet van middelen in een aandachtswijk?*
 - 2a. Op welke wijze heeft de gemeente de afgelopen drie jaren informatie vergaard van bewoners en instellingen in een wijk rondom het thema leefbaarheid?
 - 2b. Op welke wijze heeft de gemeente de leefbaarheid gemeten en onderzocht?
 - 2c. Welke informatie over de leefbaarheidsproblematiek hanteert de gemeente bij de inzet van de middelen in een aandachtswijk? Welke informatie weegt het zwaarst?
3. *Op welke wijze hebben beelden/meningen een rol gespeeld in het besluitvormingsproces leidend tot de inzet van middelen in een aandachtswijk?*
 - 3a. Hoe ervaren bewoners de probleeminventarisatie en vinden zij dat de gemeente optreedt met een goed beeld van de werkelijke problemen?
 - 3b. Welke beelden en meningen over de leefbaarheidsproblematiek spelen een rol bij de inzet van de middelen in een aandachtswijk? Welke beelden en meningen wegen het zwaarst?
4. *Welke lessen kunnen we uit dit alles trekken?*

Bijlage 2 Overzicht onderzochte documentatie

Titel	Auteur / Bron	Jaar
<i>Algemeen / collegestukken / begrotingen</i>		
Diverse krantenartikelen	Brabant Dagblad	
Collegeprogramma 2006-2010	Gemeente 's-Hertogenbosch	19 april 2006
Speerpunten college 2006-2010	Gemeente 's-Hertogenbosch	2006
Besturingsfilosofie Bedrijfsconcept	Gemeente 's-Hertogenbosch	23 augustus 2005
Kadernota 2006 + bijlagen	Gemeente 's-Hertogenbosch	5 april 2005
Begroting 2005	Gemeente 's-Hertogenbosch	21 september 2004
Begroting 2006	Gemeente 's-Hertogenbosch	30 augustus 2005
Begroting 2007	Gemeente 's-Hertogenbosch	22 augustus 2006
Begroting 2008	Gemeente 's-Hertogenbosch	21 augustus 2007
<i>SCW / CWS</i>		
Evaluatie project Heel de buurt Haren Donk en Reit	Gemeente 's-Hertogenbosch	December 2001
Meerjarenprogramma alle aandachtsgebieden 2002-2006	Stichting Divers	2001
Evaluatieverslag Sociaal Structuurplan (SSP) 1999-2003	Gemeente 's-Hertogenbosch	20 mei 2003
Discussienotitie sociaal-cultureel werk t.b.v. de raadscommissie MO 16 april 2003	Gemeente 's-Hertogenbosch	april 2003
Raadsvoorstel Opdrachtverstrekking Divers 2004	Gemeente 's-Hertogenbosch	eind 2003
Raadsvoorstel 'Opdrachtformulering onderzoekscommissie sociaal-cultureel werk'	Gemeente 's-Hertogenbosch	15 januari 2004
Eindrapport 'Effectiviteit van het sociaal-cultureel werk in 's-Hertogenbosch	Universiteit Utrecht	januari 2005
Rapportage stedelijke evaluatie Buurtgerichte Sociale Activering (BSA)	Stichting Divers	mei 2006
Rapport van de Taskforce Armoede Gemeente 's-Hertogenbosch	Gemeente 's-Hertogenbosch	oktober 2006
Jaarplanning 2006 Werkgroep sociaal		
Het functioneren van de wijkcoördinatiepunten en wijktafels in 's-Hertogenbosch (Quick scan)	Gemeente 's-Hertogenbosch, CWS	oktober 2006
Evaluatie Ouder Kind Centra in de gemeente 's-	Prisma Brabant	maart 2006

Hertogenbosch; samenvatting, inhoud en conclusies en aanbevelingen		
Bijlage 1: Concretisering Opdrachtformulering Sociaal Cultureel Werk 2007	Gemeente 's-Hertogenbosch	2007
Raadsvoorstel opdrachtformulering sociaal cultureel werk 2008	Gemeente 's-Hertogenbosch	najaar 2007
Bijlage concretisering opdrachtformulering Sociaal cultureel werk 2008	Gemeente 's-Hertogenbosch	
Raadsvoorstel Beleidsplan Brede Bossche Scholen 2004-2010	Gemeente	januari 2004
Eerst de mensen dan de stenen; de krachten bundelen; Sociale visie Boschveld	Gemeente en andere samenwerkingspartners	mei 2007
Meedoen en erbij horen; beleidsplan maatschappelijke ondersteuning 's-Hertogenbosch 2007-2010	Gemeente 's-Hertogenbosch	2006
Stadsontwikkeling (SO) / GSB		
<i>Wijkanalyses per aandachtsgebied (1999-2001)</i>		
T.a.v. voorzitter commissie MO: Plan van Aanpak Actualiseren MOP en Stadsconvenant 2005-2009	Gemeente 's-Hertogenbosch	15 april 2003
Raadsvoorstel Lange termijn planning 2002-2020	Gemeente	
Raadsvoorstel Lange termijn planning 2005-2020	Gemeente	
Raadsvoorstel: 'Lange Termijn Planning GSB 2008-2020	Gemeente 's-Hertogenbosch	18 september 2007
Raadsvoorstel Evaluatie programma GSB + evaluatie GSB 2000-2004	Gemeente 's-Hertogenbosch	september 2003
Raadsinformatiebrief eindverantwoording GSB II (2000-2004)	Gemeente 's-Hertogenbosch	juli 2005
Programma Grotestedenbeleid 's-Hertogenbosch 2005-2009	Gemeente 's-Hertogenbosch	september 2004
Resultaatafspraken GSB 2005-2009		
Organisatiestructuur GSB-projectorganisatie en – gebieden + bijlagen	Gemeente 's-Hertogenbosch	
Bossche belevenissen		
Raadsonderzoek naar herstructureringsproces Bartjes (en daarnaast evaluatie van het proces door Brabant Wonen en Divers)	Gemeenteraad van 's-Hertogenbosch	2004
Wijkbeschrijving en analyse Boschveld en Deuteren	Gemeente en samenwerkingspartners	april 200
Kaderstellende uitgangspunten Eikendonk + concept-sociale visie Eikendonk		2007
Rapport wijkanalyse/wijkschets Eikendonk-Bartjes-Hofstad	Gemeente 's-Hertogenbosch	
Uitvoeringsprogramma Hambaken	Gemeente, corporaties en Divers	februari 2004
Stadsbeheer (Wijkgericht werken)		
Raadsvoorstel: invoering wijkgericht werken	Gemeente 's-Hertogenbosch	13 juli 2004

Raadsinformatiebrief: Wijkgericht Werken goed op weg, de stand van zaken	Gemeente 's-Hertogenbosch	5 juli 2005
Raadsinformatiebrief: Evaluatie Wijkgericht Werken	Gemeente 's-Hertogenbosch	10 januari 2006
Wijkschets Noord: Jaren '70 wijk Bedrijvigheid Diversiteit	Gemeente 's-Hertogenbosch	oktober 2006
<i>Overige wijkschetsen</i>		
Wijkspeerpunten 10 wijken	Wijkgericht werken	2007
Nieuwsbrief Wijkgericht Werken West	Gemeente 's-Hertogenbosch	september 2007
<i>Overige nieuwsbrieven</i>		
BZ (veiligheid)		
B&W voorstel Veiligheidshuis 2007-2008 + meerjarenplan	Gemeente 's-Hertogenbosch	mei 2007
O&S (Onderzoek & Statistiek)		
Samenvatting Onderzoek Leefbaarheid en veiligheid 2004	Afdeling O&S	juli 2005
Armoede in cijfers	O&S	februari 2007
Veiligheidsmonitor 2006	O&S	juni 2006
Veiligheidsmonitor 2007	O&S	maart 2007
<i>Leefbaarheidsmonitoren (elke 2 jaar)</i>		
Leefbaarheid, Veiligheid, Participatie en Zorg	O&S	mei 2007
Digipanel over Wijkgericht werken en plussen en minnen van de stad	O&S	januari 2007
Overig		
Rapport Rekenkameronderzoek 'Kijk op 8 jaar leefbaarheid in Holtenbroek'	Gemeentelijke Rekenkamer Zwolle	maart 1998
Rekenkameronderzoek Veiligheid en Leefbaarheid Rucphen: Nota van Bevindingen	Rekenkamer West-Brabant	17 augustus 2007
Evaluatie Samenwerking Leefbaarheid & Veiligheid gemeente Oosterhout conceptrapportage	Rekenkamer West-Brabant	16 juli 2007

Bijlage 3 Typering van de drie geselecteerde aandachtsbuurten

Deuteren

De buurt is na de oorlog ontstaan. Voorheen was het een ambtenarenbuurt. Het is er altijd rustig geweest. Een geïsoleerde buurt waarin veel families wonen die ook banden hebben met het woonwagencamp. De families vormen één front toe naar buiten. Instituties worden gewantrouwd, ruzies en problemen worden door de bewoners zelf opgelost. Er zijn veel multi-probleemgezinnen. De fysieke aanpak, bouwen en renoveren, heeft effect gehad. De corporatie BrabantWonen heeft goed geopereerd en dat loopt nu nog door. Wel wordt de buurt momenteel door de bewoners als een bouwput ervaren, er moet nog veel opgeleverd worden. Dit brengt overlast (parkeeroverlast, illegale vuilstort) en vormen van criminaliteit (w.o. autoinbraak) met zich mee. De verwachting is dat een deel de mensen na de herstructurering terugkomt. Sommige mensen komen niet terug omdat ze de nieuwe woningen niet kunnen betalen. Zij gaan naar Kruiskamp of naar West.

Voor de buurt is een sociaal plan opgesteld. De buurt was moeilijk in beweging te krijgen, maar er is veel geïnvesteerd in communicatie met bewoners. Het was moeilijk om nieuwe bewoners met de oude bewoners in contact te brengen, maar dat gaat steeds meer vanzelf. Er zijn diverse activiteiten georganiseerd om elkaar beter te leren kennen, zoals een buurtfeest, een picknick, het welkomstproject, bijeenkomsten in het buurthuis en straatspeeldagen. Participatie gaat steeds beter. Omdat het goed gaat en er een positieve ontwikkeling is, zal de wijk zal in 2010 geen aandachtswijk meer zijn. Wel zal er sociaal geïnvesteerd blijven worden in de buurt. Zo komt er onder meer een nieuw buurtcentrum (geen Brede Bossche school).

Orthen-Links

Orthen-Links is ook van oudsher een volksbuurt. Er wonen veel families, waardoor de gemeenschap zeer hecht is, maar ook tegelijkertijd gesloten. Er zijn er nu ook allochtone gezinnen bijgekomen. De buurt ligt geïsoleerd. Er is veel werkloosheid en onmacht, bijvoorbeeld bij de opvoeding van kinderen. Er wonen enkele zware criminelen. De laatste jaren is er een toename van drank- en drugsproblematiek. De ruzies, die er altijd in de zomer al waren, zijn erger dan enkele jaren terug door drank- en drugsgebruik. De cultuur in de buurt is dat men elkaar niet zal verlinken, de politie krijgt dan ook weinig meldingen van criminaliteit en overlast.

Fysiek moet er na 2010 sloop en nieuwbouw plaatsvinden. Acht jaar geleden werd aangekondigd dat in 2005 met de sloop zou worden begonnen. Dit is steeds uitgesteld. De participatie is mede daardoor wat weggezaakt. Bij de meeste bewoners is er een sterk afwachtende houding. Afsgesproken is om eerst te bouwen en dan pas te slopen. Dat is ook de boodschap naar de wijk, die maart 2008 zal worden geïnformeerd over de plannen. Ondertussen wordt gewerkt aan het vergroten van de betrokkenheid, de sociale cohesie in de buurt. Onder meer door activiteiten te organiseren gericht op het betrekken van de allochtone gezinnen (organisatie multiculturele dagen en suikerfeesten).

Barten-Zuid

Barten-Zuid is een betrekkelijk geïsoleerd gelegen buurt. Vroeger was het echte volksbuurt, nu is het meer een gemengde buurt. Er wonen veel mensen met een uitkering. Ook zijn er relatief veel gezondheidsproblemen. Fysiek heeft de wijk mooie stukjes, maar er zijn ook mindere stukken. Er staan veel kleine woningen, relatief dicht op elkaar (grote dichtheid). De straat wordt door de bewoners ook benut, ze leven veel buiten.

In het kader van leefbaarheid is het voornaamste probleem binnen Barten-Zuid dat de bewoners niet goed weten hoe ze met elkaar moeten omgaan. Communicatie is het grote probleem. Veel problemen ontstaan over de opvoeding van de kinderen. Vroeger was er een strenge code in de buurt, maar de buurt heeft zich ontwikkeld in een bepaalde richting met veel criminaliteit, hennepcultuur, intimidatie.

Enkele jaren geleden hebben zich enkele ongeregelheden voorgedaan in de buurt. Destijds is overwogen om de herstructurering naar voren te halen, maar na negatieve ervaringen in Barten-Noord is dit besluit uitgesteld. Gekozen is voor een sociale i.p.v. fysieke aanpak van de wijk. Zo krijgen kandidaat-huurders met een veroordeling voor bepaalde delicten geen woning meer in de buurt. Ook is de hennepcultuur aangepakt. Dit heeft aanvankelijk geleid tot weerstand, maar ook tot een vermindering van het intimidatieklimaat. Er is daardoor een proces van vertrouwen op gang gekomen en begrip gegroeid in de buurt. Alle betrokken partijen, ook bewoners, vinden nu dat er ook fysiek wat moet gebeuren.

Bijlage 4 Reactie college van burgemeester en wethouders

Aan de Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

Uw brief van :	Ref. : P. de Leeuw
Uw kenmerk :	Tel. : 073-6155180
Ons kenmerk :	Fax : 073-6155538
Datum : 18 maart 2008	E-mail : p.deleeuw@s-hertogenbosch.nl
Onderwerp : onderzoek "Leefbaarheid in aandachtswijken"	

Geachte commissie,

Wij hebben met waardering kennis genomen van uw onderzoeksrapport Leefbaarheid: de volgende stap. Met grote zorgvuldigheid hebt u dit weerbarstige onderwerp op basis van de stukken en interviews ontleed. Wij delen uw conclusie op bladzijde 17 dat vele betrokkenen met enthousiasme, betrokkenheid en inzet werken aan een leefbaar 's-Hertogenbosch. En dat dat ook resultaat heeft getuige de uitkomsten van de verschillende monitoren. Uit uw onderzoek komt naar voren dat vanuit verschillende beleidsvelden gewerkt wordt aan de verhoging van de leefbaarheid.

Het valt ons op dat u op enkele plaatsen spreekt over "leefbaarheidsbeleid". Wij merken op dat er geen sprake is van "leefbaarheidsbeleid", maar dat leefbaarheid de resultante is van het beleid op verschillende terreinen en de acties die ter uitvoering van dat beleid worden ingezet. Wij hebben bewust voor deze manier van werken gekozen. Het is onze overtuiging dat uw positieve indruk over de manier waarop wij met leefbaarheidsvraagstukken in onze stad omgaan samenhangt met de werkwijze waarbij leefbaarheid een belangrijk facet is van meerdere gemeentelijke beleidsdomeinen en van alle programma's en projecten die wij in wijken tot uitvoering brengen. Een groot aantal externe partijen speelt daarin een belangrijke rol. Leefbaarheid is vooral ook wat de bewoners van hun leefsituatie ervaren. U geeft in uw rapport terecht aan dat dat per gebied kan verschillen. Dat in het ene gebied het wonen, in het andere gebied de sociale cohesie en elders zijn de inrichting van de openbare ruimte of de aanwezigheid van voorzieningen bepalend voor de waardering van het begrip leefbaarheid. Waar leefbaarheidsbeleid niet bestaat is het ook niet aan de orde –en u deelt die opvatting- om te komen tot een allesomvattend beleidskader voor leefbaarheid. Er wordt dan ook steeds meer wijkgericht gewerkt en er worden op wijkniveau op basis van een wijkvisies die in overleg met bewoners en de betrokken organisaties zijn opgesteld, speerpunten bepaald, waar sociaal fysiek en economie deel van uitmaken en die bijdragen aan verbetering van de leefbaarheid. Wij streven naar evenwicht en continuïteit in de aandacht voor wijken, maar op maat per wijk.

U geeft aan dat er onzekerheid bestaat over de effectiviteit van instrumenten. Wij onderkennen dat we nog vaak werken met input maar dat de laatste jaren in de begroting steeds meer de beoogde maatschappelijke effecten of outcome in de vorm van outcome-indicatoren op themagebied worden gedefinieerd. En dat daarover in het jaarverslag verantwoording wordt afgelegd. En dat in die zin ook

gemeten wordt. Ook wij zijn ons er van bewust dat het vaak moeilijk zo niet onmogelijk is om een op een vast te stellen wat het effect is van geformuleerd beleid en daartoe door de gemeente dan wel anderen ingezette middelen. Vaak is er sprake van een elkaar versterkende inzet van verschillende middelen. Dit ontslaat ons echter niet van onze verantwoordelijkheid om steeds kritisch de effectiviteit van door ons ingezette middelen te toetsen en de verhouding tussen kosten en beoogde effecten te wegen.

Ook onderschrijven we dat het belangrijk is om steeds weer te leren van ervaringen en streven we er naar om daar waar verbanden te benoemen zijn die ook (beter) zichtbaar te maken.

U beveelt aan om een raadsdebat over programmatisch sturen van het leefbaarheidsbeleid te organiseren en daarin een aantal vragen aan de orde te stellen. U acht het daarbij, hoewel verleidelijk, niet op voorhand nodig te streven naar één omvattend beleidskader voor leefbaarheid. Gezien onze conclusie over de redenen voor het succes van het huidige beleid, kunnen wij uw aanbeveling van harte onderschrijven. Los van de door ons in dat verband gemaakte kanttekening bij het begrip "leefbaarheidsbeleid" willen wij gaarne aan zo'n beleidsdebat bijdragen. Waarbij wij aantekenen, dat wij begrepen hebben dat met programmatisch niveau door u niet bedoeld wordt een afzonderlijk programma in de begroting maar het niveau waarop programma's voor de verbetering van leefbaarheid worden geformuleerd. En met onderstreping van uw terechte kanttekening dat rekening gehouden moet worden met de beperkte maakbaarheid door raad en college van dit vraagstuk. In dat debat kunnen dan de valkuilen zoals door u beschreven aan de orde komen. Wel zijn wij van oordeel dat pas op basis van de uitkomsten van dat debat geconcludeerd kan worden of er een samenhangend, meerjarig leefbaarheidprogramma kan en moet worden geformuleerd.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch,
De secretaris, De burgemeester,

mr. drs. I.A.M. Woestenberg

mr. dr. A.G.J.M. Rombouts

Bijlage 5 Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie heeft kennisgenomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders op ons onderzoek naar de gemeentelijke sturing van leefbaarheid in aandachtwijken.

Wij constateren dat het college waardering heeft voor ons rapport en dat zij onze analyse van de problematiek, de bevindingen en conclusies deelt.

Naar aanleiding van de collegereactie merken wij het volgende op.

Het college deelt mede graag te willen meewerken aan een raadsdebat over programmatisch sturen van het leefbaarheidsbeleid. Wel is zij van oordeel dat pas op basis van de uitkomsten van dat debat geconcludeerd kan worden of er een samenhangend, meerjarig leefbaarheidprogramma kan en moet worden geformuleerd.

Naar onze mening is het hoe dan ook nodig om het inzicht te vergroten in de samenhang tussen de diverse aspecten van leefbaarheid en de gemeenteraad meer te betrekken bij de keuzes die daarbij aan de orde zijn. Een meerjarig leefbaarheidprogramma is een middel voor de raad om op een samenhangende wijze de programma's en projecten te bespreken die een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van leefbaarheidsproblemen in buurten en wijken. Het is overigens aan de raad om te beoordelen of hij deze opzet ook in de begroting wil herkennen.³⁸ Wij zijn van mening dat zonder een goed inzicht in het complexe veld van leefbaarheid, de raad geen relevante sturing kan uitoefenen. Als er andere instrumenten van raadsbetrokkenheid zijn die dit beter kunnen bereiken, is er uiteraard geen bezwaar om deze te gebruiken.

In afwijking van het college meent de Rekenkamercommissie dat niet de vraag of de raad moet sturen aan de orde is maar hoe hij dat het beste kan doen. Het inzicht in de samenhang van de problematiek, zodat de raad adequate beslissingen kan nemen, moet ons inziens de inzet van het debat zijn.

Wat de Rekenkamercommissie betreft vormt dit de kern van de volgende stap in de verdere vormgeving van het gemeentelijke leefbaarheidsbeleid, die ook het college met haar reactie blijkt te willen zetten.

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch,
19 maart 2008

³⁸ Zoals blijkt uit het Onderzoeksprogramma 2008 heeft de Rekenkamercommissie het voornemen om een kort onderzoek te verrichten naar de Voorjaarsnota 2009. Wij kunnen ons voorstellen dat dit aspect in algemene zin een onderwerp kan zijn in dat onderzoek