

Werk in de buurt en de buurt aan het werk

KAROLIJN VAN DEN HEUVEL EN DAMO HOLT*

Economie in de buurt is recentelijk een belangrijk item op de beleidsagenda geworden. Het beleid in Nederland en Europa is immers vooral gericht op het wegwerken van economische achterstanden die met name te vinden zijn in de zogeheten achterstandsbuurtten van de grote en in toenemende mate ook de middelgrote steden. Beleid van hoog tot laag probeert bedrijvigheid en ondernemerschap op buurtniveau te stimuleren en de buurtbewoners perspectief op werk te bieden. Maar werkt het beleid wel? En hoe kan het eventueel beter?

De bewoners in de buurt en de bedrijven die er in of naast gevestigd zijn, kun je meestal moeilijk als een geheel zien. Ze kennen elkaar niet eens. De bewoners hebben vaak geen idee welke bedrijven er gevestigd zijn of wie er werken. Alleen namen van winkels kent men vaak wel. De bedrijven weten al helemaal niet wie er wonen. Behalve als er weer een kort geding wordt aangespannen vanwege geluid-, stank- of parkeeroverlast. Zeker in de binnensteden hebben de inwoners vaak geen idee welke bedrijven verscholen zitten in de kantoren. Wat is dan de relatie tussen de buurt en de economie? Is deze alleen beperkt tot het boodschappen doen? Immers, winkelen, een terrasje pakken, naar de bioscoop gaan en gebruik maken van allerlei vrije-tijdsvoorzieningen doen mensen vaak niet eens in hun eigen buurt. Werken in je eigen buurt is al helemaal ongebruikelijk. Wonen en economische activiteit zijn beiden primaire functies die een buurt de hele dag lang doen leven. Tegenwoordig soms zelfs 24 uur. Maar ze kunnen elkaar ook bijten, zeker in het geval van die 24 uur. In de meeste gevallen hebben bedrijven en buurtbewoners echter overeenkomende belangen, zoals een schone, veilige en aantrekkelijke buurt. Bloeiend bedrijfsleven draagt bij aan de levendigheid en aantrekkelijkheid van de buurt. Het is echter wel belangrijk dat het type economische activiteiten en het soort inwoners in een buurt op elkaar aansluiten. Dan kunnen ze volop profijt van elkaar hebben.

In bepaalde buurten in grote en middelgrote steden in Nederland kampen inwoners met zich opstapelende sociale problemen. Sociale samenhang en veiligheid nemen af doordat mensen werkloos of inactief zijn, sociaal geïsoleerd raken of in de criminaliteit terecht komen en steeds verder van de samenleving af komen te staan. Het opleidingsniveau in deze buurten is veelal laag. In veel gevallen vormen bepaalde buurten binnen steden ook een concentratie van allerlei allochtone groepen. Juist door de aanwezigheid hiervan trekken nieuwe migranten ook weer naar deze buurten. Daar wonen immers de mensen die hen ontvangen hebben of wordt hun taal gesproken. De integratie van deze groepen in de maatschappij en het arbeidsproces verloopt langzaam. De hoge inactiviteit en vaak hardnekkige werkloosheid in deze buurten gaat gepaard met fysiek verval. Openbare en eigen ruimte wordt verwaarloosd. Mensen willen of kunnen hun eigen verantwoordelijkheid niet nemen. De aantrekkelijkheid van deze buurten voor mensen die er willen wonen en bedrijven die zich er willen vestigen is relatief laag. De verhuisdynamiek is dus negatief. Door een verpauperde omgeving en hogere criminaliteit trekken de bedrijven en winkels weg.

BELEID

Het doel van stedelijk-economisch beleid van Europees tot lokaal niveau is tweeledig. Ten eerste moet de buurt weer bruisen van activi-

teit (werk in de buurt) en ten tweede moeten de mensen in de buurt weer kunnen meedoen in de samenleving (de buurt aan het werk). Voor het bereiken van beide doelen is gerichte bevordering van economische activiteit in de buurt noodzakelijk.

Het gaat dan in eerste instantie om het behouden en aantrekken van die economische activiteit welke een buurt meer levendig maakt. Het versterken en aantrekken van deze typen bedrijvigheid wordt beleidsmatig vormgegeven door het tot stand brengen van fysieke infrastructuur, het stimuleren van ondernemerschap (via subsidies en advies) en het verbeteren van het lokale investeringsklimaat.

Mensen weer laten meedoen in de samenleving wordt in het beleid bevorderd door het bieden van werkgelegenheid in de buurt. De gedachte is: hoe meer bedrijvigheid, hoe meer lokale mogelijkheden op werk. Of ook wel: als de mensen niet naar het werk komen, wordt het werk naar de mensen gebracht. In het verlengde hiervan wordt ook geïnvesteerd in de kennis en vaardigheden van de inwoners van de buurt. Via het aanbieden van onderwijs en training wordt ook getracht het aanbod beter op de vraag te laten aansluiten.

Het bevorderen van ontwikkeling in achterstandsbuurtten in steden wordt vormgegeven binnen vele lagen van de lokale tot de Europese overheid. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het ontwikkelen en uitvoeren van programma's, het formuleren van projecten, het onderscheiden van best-practices, het opzetten van systemen voor monitoring, en het evalueren van de resultaten. De grotere steden in Nederland worden bij het opzetten van programma's zowel door het Rijk gesteund als door de Europese Commissie.

De Europese Commissie toont sinds het begin van de jaren negentig speciale aandacht voor steden en hun probleembuurtten. Voor enkele grote steden stelt de Commissie financiële middelen ter beschikking voor ontwikkelingsprogramma's. In ruil ziet de Commissie er op toe dat de resultaten worden gemonitord en regelmatig worden geëvalueerd. De resultaten worden gebruikt om de uitvoering van programma's indien nodig te verbeteren. De Europese Commissie steunt voor de financiering



Etnische bedrijvigheid (Bron: Sanne Kamp)

van de stedelijke subsidies op de Europese Structuurfondsen. Investerings in de fysieke en economische structuur komen in aanmerking voor een bijdrage uit het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (EFRO). Investerings in opleiding en training worden gefinancierd vanuit het Europees Sociaal Fonds (ESF). De Europese Commissie werkt volgens een systeem van cofinanciering: voor elk Europees miljoen wordt de lidstaat verwacht eenzelfde bedrag te investeren.

URBAN

De eerste acties van de Europese Commissie op het gebied van lokale stedelijke ontwikkeling vormden de 'Urban Pilot Projects', gestart aan het begin van de jaren negentig. Deze 'pilot'-projecten betroffen per land nog slechts enkele stadsbuurten. Vlot na deze eerste actie is de rol van de stadsbuurt in het Europees beleid verder geïnstitutionaliseerd. In 1994 is gestart met het Communautair Initiatief 'URBAN'. Hier kwamen vooral de probleembuurten van de grootste steden in de lidstaten voor in aanmerking. In Nederland waren dit achtereenvolgens Delftshaven in Rotterdam, de Schilderswijk in Den Haag, Lombok in Utrecht en de Bijlmer in Amsterdam. De aandacht voor de stad en haar buurten is de Commissie bevallen en inmiddels is het stedelijk beleid volledig ge-

ïntegreerd. De aloude Europese Doelstelling 2-fondsen (bedoeld voor regio's met industrieel verval) kennen voor de periode 2000-2006 ook een luik 'Stedelijk verval'. In Nederland worden deze gelden ingezet in elf stedelijke probleembuurten binnen negen grote en middelgrote steden. Hiernaast wordt ook het Communautair Initiatief URBAN voortgezet, nu ook gericht op de middelgrote steden. In Nederland is nog continu overleg gaande over de voor URBAN in aanmerking komende stadsbuurten.

Omdat naast het toedienen van financiële injecties ook het bedenken van analyse-instrumenten tot de belangrijkste taken van de Europese Commissie behoort, is recentelijk de 'Urban Audit' opgezet. Dit behelst een database waarin 58 grote en middelgrote steden van de Europese Unie van regionaal tot op buurtniveau zijn doorgelicht op kenmerken van demografie, opleidingsniveau, inkomen, woningvoorraad, criminaliteit, werkloosheid, milieu, cultuur en vooral ook economische activiteit. Op basis van de opgedane ervaringen is vervolgens een handboek opgesteld inclusief methodologie voor het meten van de sociaal-economische positie van regio, stad en buurten. Dit biedt ook een handvat om te bepalen of de gestelde doelen bereikt zijn.

Nederland is, weliswaar in het kielzog van Engeland, een voorloper in Europa op het gebied van beleid voor grote en middelgrote ste-

den en hun buurten. Welk ander land heeft een minister speciaal voor de steden? Voor de grote en middelgrote steden in Nederland is geld beschikbaar via het Grote-stedenbeleid (GSB). De middelen voor sociale, economische en fysieke herstructurering worden gezamenlijk ingezet via een gebiedsgerichte aanpak. De gemeenten geven de uitvoering van het stedelijk beleid vorm via de inmiddels geformuleerde stadsvisies en vooral de Meerjaren Ontwikkelingsprogramma's (MOP). Belangrijke aandacht gaat hierbij uit naar diverse te onderscheiden aandachtsbuurten met een cumulatie van problemen. Steden die zowel nationaal als Europees geld krijgen, gebruiken de nationale gelden veelal als cofinanciering voor de Europese middelen.

RESULTATEN

Lopend door een zogeheten aandachtsbuurt in een grote stad in Nederland zijn de gevolgen van het beleid zichtbaar. Het beleid blijkt er in te slagen haar doelen te verwezenlijken. Naast woningen worden in de buurt nu ook bedrijfsruimtes opgeknapt. Bedrijfsverzamelgebouwen worden ontwikkeld. Oude panden worden in de oorspronkelijke staat hersteld. Voormalige winkelpanden staan niet meer leeg, maar worden kantoortjes of gewoon nieuwe winkels (vooral toko's weten hier wel raad mee). De

openbare ruimte wordt verbeterd, straatverlichting in winkelstraten wordt vernieuwd. De mensen moeten zich immers veilig kunnen voelen. Zo wordt de verblijfsduur op straat verlengd, wat voordeel oplevert voor de winkelier én het straatleven. De braderie en het jaarlijkse buurtfeest zijn terug. Het vroegere lokale theater is nieuw leven ingeblazen, de voorstellingen zijn nu vooral multi-cultureel.

Een belangrijk deel is niet direct zichtbaar. Er wordt gezocht naar lokale initiatieven, ondernemers worden ondersteund door de overheid, zowel bij het opstarten als bij het uitvoeren van hun plannen. Ook vanuit het bankwezen bestaan initiatieven om lokaal ondernemerschap te stimuleren. De ondernemersgeest bloeit op en de bedrijvigheid, levendigheid en daarmee aantrekkelijkheid van de buurt nemen toe.

De mensen in de buurt worden ontwikkelings- en opleidingsmogelijkheden geboden. Lokale trainings- en informatiecentra zijn te vinden in oude schoolgebouwen of in het kantoor van de wijkraad. De vraag is echter: worden de mensen aan het werk geholpen? En ook nog in de buurt zelf? Het antwoord is: nauwelijks. Bij de bewoners is de motivatie voor en deelname aan de aangeboden trajecten vaak zeer laag. Het blijkt moeilijk om structureel werklozen en inactieven aan het werk te helpen. Ook het naar hen toe brengen van werk vormt geen daadwerkelijke oplossing. Het werk in en rond de buurt wordt niet zozeer ingevuld door mensen van binnen de achterstandsbuurt zelf. Dit zet een streep door de buurtrekening van de plannenmakers.

De doelstelling 'Werk in de buurt' lijkt te worden behaald. Door meer bedrijvigheid ontstaat meer levendigheid, de fysieke omgeving verbetert en de buurt wordt aantrekkelijker. Maar de buurt is nog niet voldoende aan het werk. De achterstandssituatie van de inwoners lijkt te blijven bestaan, waardoor op termijn een fysieke en economische opbloei weer teniet kan worden gedaan.

Een vraaggerichte benadering blijkt niet alleen nodig om de economie te stimuleren, maar zeker ook om bewoners aan het werk te krijgen. Hierbij is het van belang om mensen in te zetten op hun kwaliteiten. Hier kan een gebiedsgerichte aanpak toch een belangrijke rol spelen. Hoe kunnen bedrijvigheid en inwoners het beste op elkaar aangesloten worden om een buurt echt op alle fronten beter te laten functioneren? Wat is de rol van de overheid hierin?

SCHATGRAVEN

Bij het formuleren van beleid is het voor de overheid van belang om zich te richten op hetgeen de 'klant' wil. Deze klant betreft zowel de ondernemer als de bewoner. Vaak lopen de wensen tussen beide groepen parallel: een betere inrichting van het gebied, een schone en veilige woon- en werkomgeving, maar ook voldoende mogelijkheden voor zelfontplooiing. Door direct contact met de ondernemers en bewoners worden problemen helder en initiatieven zichtbaar. Schatgraven in eigen buurt le-

vert veel op. Het beschikken over een uitgebreid lokaal netwerk is voor de overheid van groot belang. Niet alleen voor het bedrijfsleven, maar ook voor de lokale overheid geldt het adagium 'netwerken, netwerken, netwerken'. Voor het zien en herkennen van de behoeften en potenties van bedrijven en bewoners in de buurt is maatwerk vereist. Verschillen in sociale, culturele en economische achtergronden verdienen respect en een gezamenlijke basis moet liggen in onderling vertrouwen. Het gaat dan niet om het oplossen van wat mensen niet kunnen, maar om het gebruik maken van wat ze wel kunnen. Dan gaan mensen eerder aan de slag.

Ideeën en initiatieven zijn er vaak voldoende, maar de daadwerkelijke uitvoering gaat veelal gepaard met procedurele knelpunten. Met de GSB-visies is een belangrijke aanzet gegeven tot integrale aanpak van de problematiek in achterstandsbuurtten. Deze integrale werkwijze zal echter ook vertaald moeten worden in integrale regelgeving. In dit kader is de Stad & Milieubenadering van het Ministerie van VROM interessant. De kern van deze benadering is dat voorkomen moet worden dat strijdige overheidsregels de oorzaak zijn dat het beoogde resultaat niet wordt gehaald, in dit geval het samengaan van economische groei en sociale leefbaarheid van een buurt. In buurten kunnen speciaal hiervoor aangestelde wijkcontactfunctionarissen ervoor zorgen dat ondernemers en bewoners een directe ingang hebben in het gemeentelijk apparaat, behoeften en initiatieven onderkend worden en vervolgens ook dat knelpunten worden weggenomen of gerichte acties kunnen worden ingezet. Dit kan ook verder vormgegeven worden via het inrichten van een lokale Sociaal-Economische Raad waarin overheid, bedrijven, bewoners en maatschappelijke organisaties contact met elkaar hebben. Wanneer grootschalige actie moet worden ondernomen, kan een buurtontwikke-

lingsmaatschappij opgericht worden waarbinnen publiek-private samenwerkingsinitiatieven uitgevoerd worden.

Een belangrijke rol is weggelegd voor de overheid op het gebied van overdracht van kennis en ideeën. De overheid kan vooral de rol van makelaar spelen door te weten wat er speelt en verschillende ondernemers en bewoners met een zelfde belang met elkaar in contact te brengen. Dit vereist een actieve, open houding en vooral goed kijken en luisteren.

Werken aan de buurt betekent voor de lokale overheid initiatieven herkennen en stimuleren en vervolgens de effecten inzichtelijk maken. De lokale overheid treedt op als regisseur en makelaar, zonder op de stoel van de ondernemers en bewoners te gaan zitten.

*Karolijn van den Heuvel (planoloog) en Damo Holt (economisch-geograaf) zijn werkzaam als adviseur bij de Divisie Regionale en Stedelijke Ontwikkeling van het Nederlands Economisch Instituut. De auteurs bedanken Atze Verkennis voor zijn commentaar op een eerdere versie van het artikel.

Literatuurselectie

ERECO (1999) Urban Audit. Brussel: Europese Commissie.

NEI (1999) On-going evaluatie URBAN 1994-1999. Rotterdam: NEI.

NEI (1999) Wijk economie Actieplannen Rotterdam. Rotterdam: NEI.

NEI (1999) Evaluatie ESF in Nederland. Rotterdam: NEI.

NEI (2000) Maatschappelijk ondernemen en het oplossen van grotesteden-problematiek. Rotterdam: NEI.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999) Grote steden beleid: denken, durven, doen. Den Haag: Ministerie van BZK.

M. Porter (1995) The competitive advantage of the Inner City. In: Harvard Business Review. May-June 1995, p. 55-71.



De buurt aan het werk? (Bron: Sanne Kamp)