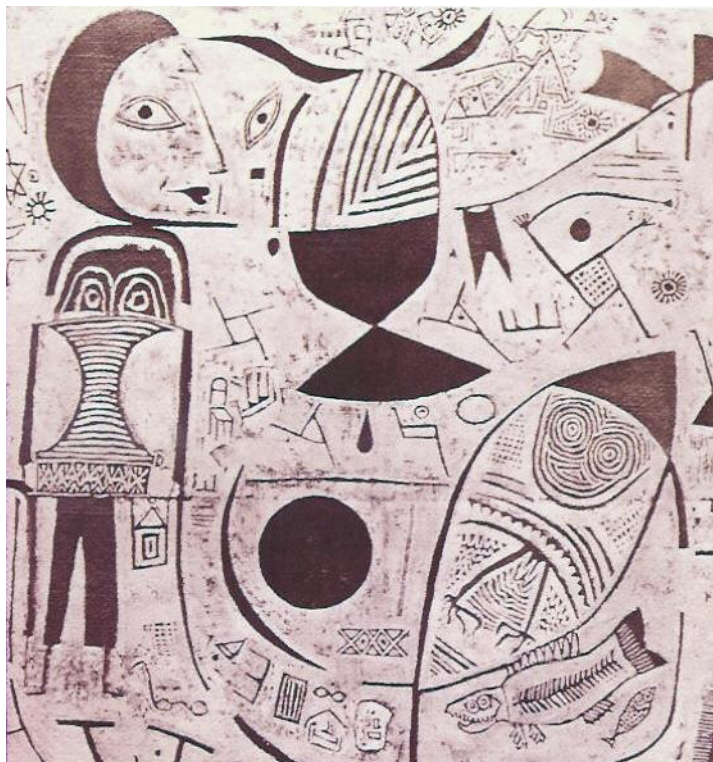


‘Het één beweegt niet zonder het andere’



Evaluatie Maak Millinx Mooier Eindrapportage

Drs. D.J. Haitzma
Dr. M.P. Lammerink
Drs. C.F. Spratt

Haarlem, februari 2004

fmd
CONSULTANTS

Profiel onderzoekers

Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd door Dr. Marc P. Lammerink en Drs. Dirk Jan Haitsma. Beiden hebben hun sporen verdiend als onderzoekers en opleidingsdeskundigen. Deze beide senior onderzoekers zijn bijgestaan door twee junior onderzoekers, Drs. Camillo Spratt en Drs. Arjan Spit. De laatste heeft vanwege andere werkzaamheden niet mee kunnen schrijven aan het eindrapport.

FMD Consultants te Haarlem heeft vooral ervaring opgedaan in interactieve evaluaties in grote projecten in verschillende sectoren in ontwikkelingslanden. Dit bureau heeft wereldwijd ruime ervaring opgedaan met de ondersteuning van lokale organisaties. De laatste jaren is de daar opgedane expertise met interactieve evaluatiemethoden en onderzoek toegepast in verschillende pilot evaluaties in de Nederlandse context. Onlangs rondde FMD Consultants in samenwerking met Transfergroep Rotterdam een evaluatie af van wijkgericht werken in de gemeente IJsselstein.

Marc P. Lammerink (econoom, andragoog) is onderzoeker en directeur van FMD Consultants. Hij is gespecialiseerd in participatief onderzoek en evaluatie, waarop hij ook promoveerde. Daarnaast coördineerde hij verschillende procesmatige ontwikkelingsprojecten wereldwijd. Lammerink put veel inspiratie uit wat hij geleerd heeft door samenwerking met collega's in de Derde Wereld voor vernieuwende werkwijzen in ons land.

Dirk Jan Haitsma is senior-onderzoeker bij FMD Consultants en senior organisatieadviseur bij Transfergroep ITORBV te Rotterdam. Hij is gespecialiseerd in veranderingkunde en projectmanagement. In dat kader voert hij geregeld evaluatieonderzoeken uit. De heer Haitsma heeft o.a. een onderzoek effectmeting bij de Stichting Katholieke Verpleeg- en verzorgingshuizen te Rotterdam uitgevoerd en een evaluatieonderzoek bij een project ten behoeve van de integratie van ex-psychiatrische patiënten in vier stadsdelen te Amsterdam.

Camillo Spratt (socioloog) is als junior adviseur betrokken bij Transfergroep ITORBV te Rotterdam.

Voor meer informatie:



Staten Bolwerk 36
2011 MN Haarlem

tel.: 023-5260375
fax: 023-5257467
fmd.nl@planet.nl
www.fmd.nl

INLEIDING	5
HOOFDSTUK 1 VISIE OP HET PROJECT MAAK MILLINX MOOIER.....	7
1.1. HET VERVAL VAN DE MILLINXBUURT	7
1.2. GROOTSCHALIGE INGREEP OF BEWONERS BEHOUDEN	8
1.3. IMAGO.....	9
1.4. LEEFBAARHEID	10
1.5. DE ESSENTIE VAN HET PROJECT	10
1.6. EVALUATIE VAN HET PROJECT.....	12
HOOFDSTUK 2 DE GROTE STAD EN EEN KLEIN PROJECT	15
INLEIDING	15
2.1. HET SOCIALE ECONOMISCHE VRAAGSTUK VAN ROTTERDAM	16
2.2. BESTUURLIJK VERMOGEN EN ONVERMOGEN	18
2.3. EEN ONORTHODOXE AANPAK: ROTTERDAM EN DE STRATEGISCHE WIJKAANPAK	19
2.3.1. <i>De wijkaanpak: samenhang als bestuurlijk, organisatorisch instrument</i>	19
2.3.2. <i>Deelgemeente Charlois, Tarwewijk</i>	21
2.3.3. <i>De ontmanteling van de Strategische Wijkaanpak</i>	21
HOOFDSTUK 3 DE STRATEGISCHE WIJKAANPAK IN DE MILLINXBUURT .	23
3.1. HET PROJECTPLAN EN DE BEOOGDE RESULTATEN	23
3.2. PROJECTORGANISATIE.....	24
3.2.1. <i>Stuurgroep wijkaanpak</i>	24
3.2.2. <i>De organisatieprincipes van het project Maak Millinx Mooier</i>	25
3.2.3. <i>De organisatie: een paradoxaal ontwerp?</i>	27
3.3. INSTRUMENTEN VAN PARTICIPATIE EN COMMUNICATIE	31
3.3.1. <i>Het opbouwwerk</i>	32
3.3.2. <i>Het Millinx Money-spel</i>	32
3.3.3. <i>De Millinx-soap</i>	33
3.4. VERBREIDING VAN HET PROJECT	34
3.4.1. <i>De verbreding van het project en leefbaarheid</i>	35
3.5. FASERING VAN HET PROJECT	36
3.6. CONCLUSIES.....	37
HOOFDSTUK 4 SAMENHANG EN INTEGRALE AANPAK.....	39
INTRODUCTIE	39
4.1 STURING OP SAMENHANG - DE 'PROGRAMMA-AANPAK'.....	39
4.2 STAND VAN ZAKEN IN 1999, JAAR NA DE START VAN HET PROJECT	40
4.3 SAMENHANG UITVOERINGSPROGRAMMA'S IN NAJAAR 2000.....	44
4.4 EEN GEDIFFERENTIEERD BEELD IN NAJAAR 2001.....	45
STURING DOOR DE PROJECTLEIDING	50
4.5 VERBREIDING NAAR DE TARWEWIJK IN 2002.....	51
4.6 CONCLUSIE	53

HOOFDSTUK 5 ASPECTEN VAN LEEFBAARHEID	56
5.1 AANZIEN VAN DE BUURT	57
5.2 KWALITEIT VAN DE HUIZEN.....	59
5.3 BEVOLKINGSSAMENSTELLING	61
5.4 GEVOELENS VAN ONVEILIGHEID	62
5.5 HET WELZIJN VAN KINDEREN	66
5.6 HET SOCIALE ASPECT VAN DE BUURT	68
5.7 AANWEZIGHEID VAN VOORZIENINGEN VOOR JONGEREN EN VOLWASSENEN.....	71
5.8 IMAGO EN BUURTREPUTATIE	73
MILLINXBUURT IN 1999	74
5.9 CONCLUSIE OVER LEEFBAARHEID MILLINXBUURT.....	75
HOOFDSTUK 6 DUURZAAMHEID	78
INLEIDING	78
6.1. PLANNEN VOOR VERBREDING NAAR DE TARWEWIJK (NAJAAR 2001).....	80
6.2. TERUGKIJKEN OP DE AFBOUWFASE (OKTOBER/NOVEMBER 2002).....	81
6.2.1 <i>Belang</i>	83
6.2.2 <i>Ontwikkelde kennis en capaciteiten</i>	83
6.2.3 <i>Institutionele kracht</i>	85
6.3. CONCLUSIES.....	89
HOOFDSTUK 7 CONCLUSIES	90
INLEIDING	90
7.1. CONTEXT	90
7.2. INTEGRALE AANPAK.....	90
7.2.1 <i>Het sociale versus het fysieke</i>	90
7.2.2 <i>Sociaal structuurplan/ sociaal programma</i>	91
7.2.3 <i>Organisatie en sturing</i>	92
7.2.4 <i>Samenhang en samenwerking: rol van de professionals</i>	93
7.2.5 <i>De netwerkbenadering</i>	93
7.3. LEEFBAARHEID IN DE MILLINXBUURT.....	95
7.4. POLITIEK BESTUURLIJK	97
7.5. TIJDSPANNE EN RITMES	97
7.6. DUURZAAMHEID	97
BIJLAGE 1 DE METHODISCHE AANPAK VAN HET EVALUATIEONDERZOEK	101

Inleiding

Voor u ligt de eindrapportage van het evaluatieonderzoek van het project *Maak Millinx Mooier*. Het evaluatieonderzoek startte officieel in oktober 1999.

De Millinxbuurt stond bekend als een typische probleebuurt: een hoge werkloosheid, onveiligheid, slecht onderhouden woningen en een lage sociale cohesie. Toenemende verpaupering is een proces waarbij fysieke en sociale elementen in combinatie aanwezig zijn. Twee elementen spelen een dominante rol:

- De kwaliteitsvermindering van de fysieke omgeving en
- De grote instroom van bewoners met sociale problemen.

Om dit proces te keren startte de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Charlois een ambitieus project, waarbij men besloot om zowel fysiek als sociaal flink te investeren in de wijk, de zogenaamde wijkaanpak. Dit project is in februari 1998 begonnen en de bedoeling was dat het vijf jaar zou duren tot en met 2003.

Uitgangspunten hierbij waren:

- Investerings zijn in de eerste plaats bedoeld voor de huidige bevolkingsgroepen;
- Gericht kopen van panden en het individueel benaderen en perspectief bieden van bewoners;
- Buurt aantrekkelijker maken voor sociale steigers en nieuwkomers;
- Het project Maak Millinx Mooier krijgt een campagneachtig karakter: korte activiteiten met veel tamtam starten en afsluiten.

De doelen van het project zijn als volgt geformuleerd:

- De Millinxbuurt in fysiek opzicht herstellen en de leefbaarheid verbeteren;
- Het sociaal-economisch perspectief van de huidige bewoners verbeteren en deze de kans geven wooncarrière te maken in de Millinxbuurt;
- De buurt ook aantrekkelijk maken voor groepen met een middeninkomen.

Voor de realisering zijn twee projectleiders aangetrokken, één voor de fysieke kant, de ander voor de sociale kant. Zij moeten intensief met elkaar samenwerken ('een soort eeneiige tweeling'). Bij de integrale aanpak is het de veronderstelling dat een samenhangende aanpak leidt tot een groter maatschappelijk rendement.

De vraag aan de Transfergroep Rotterdam en FMD Consultants was het doen van een onderzoek waarbij de resultaten en effecten van het project *Maak Millinx Mooier* in kaart gebracht worden. De proceskant diende in het onderzoek nadrukkelijk aan de orde te komen.

In het evaluatieonderzoek stond de relatie tussen processen en bereikte effecten centraal. Sturen op samenhang veronderstelt sturen op talrijke verschillende processen op zodanige wijze dat deze processen steeds meer op elkaar afgestemd raken. Nu is het zo dat sociale, fysieke en andere gebeurtenissen in een buurt elkaar altijd beïnvloeden. In die zin zal er altijd samenhang zijn tussen de verschillende aspecten van het project. De ambitie van het project is echter een *bewuste* afstemming tot stand te brengen, waarbij geprobeerd wordt te komen tot een positieve samenhang: de verschillende aspecten versterken elkaar om te komen tot een meer leefbare Millinxbuurt. Het maatschappelijk rendement, zo u wilt de effecten van het project, zou zich naar de bewoners van de buurt uiteindelijk moeten vertalen in de vergroting van de leefbaarheid van de buurt.

Vandaar dat de monitoring en evaluatie zich in eerste instantie richtte op de leefbaarheid en op de samenhang. Voor samenhang en leefbaarheid zijn indicatoren ontwikkeld, die regelmatig aan belanghebbenden zijn voorgelegd. Voor de samenhang benaderden de onderzoekers de verantwoordelijken van de deelprogramma's en voor de leefbaarheid de bewoners en de professionals. In het kader van de eindevaluatie is de focus verbreed. Niet alleen de leefbaarheid, maar ook duurzaamheid en relevantie zijn nader onderzocht.

Opzet van het rapport

De visie van ons op het bijzondere karakter van het project *Maak Millinx Mooier* staat uitgewerkt in Hoofdstuk 1, daarin doen we ook onze visie op de evaluatie uit de doeken. De stedelijke context, geschiedenis en achtergrond van de opkomst en afbouw van de strategische wijkaanpak bespreken we in Hoofdstuk 2. In Hoofdstuk 3 bespreken we de specifieke plaats van het project *Maak Millinx Mooier* hierin. In dit hoofdstuk komt ook de relevantie vraag aan de orde: zijn de doelen die het project zich stelt nog relevant binnen de huidige politieke en maatschappelijke constellatie.

Hoofdstuk 4 en 5 laten we de resultaten zien van vier jaar monitoring van het project op samenhang, samenwerking en integrale aanpak én de toe- of afgenomen leefbaarheid als gevolg van de interventies in de buurt. Het volgende Hoofdstuk 6 beoordeelt de duurzaamheid van het project: de mate waarin de positieve effecten van het project ook na beëindiging zullen blijven voortduren. Het laatste hoofdstuk ten slotte geeft een overzicht van de voornaamste conclusies.

Mede dankzij de inspirerende contacten met bewoners, projectleiders, de projectverantwoordelijken van de verschillende deelprogramma's, bestuurders van Charlois en vele anderen kijken wij als onderzoekers terug op een plezierige en stimulerende samenwerking gedurende de afgelopen jaren.

Hoofdstuk 1 Visie op het project *Maak Millinx Mooier*

In dit hoofdstuk geven we onze visie op het bijzondere van het project *Maak Millinx Mooier*. Het project beoogde een geweldige krachtsinspanning binnen een relatief korte tijdsspanne. Al in het eerste plan van aanpak (1997) is er sprake van acht deelprogramma's: woonverbetering, woonomgeving en dagelijks beheer, veiligheid, jeugd, verslaving, werk, participatie en communicatie. De uitdaging is deze programma's op gang te krijgen en de eigen dynamiek of ritmes af te stemmen op elkaar en op de projectdoelen als geheel. Relatieve autonomie van de projectleiders (o.a. eigen budgetten), een besluitvaardige stuurgroep en een flexibele uitvoeringsorganisatie moeten het mogelijk maken al de verschillende partituren tot een samenspelend orkest te redigeren.

Terminologie

Wij geven de voorkeur aan de term programma voor een verzameling projecten, routines en improvisaties. Hiermee volgen we de literatuur op dit terrein¹. Wij zien het gehele project *Maak Millinx Mooier* uitdrukkelijk als een overkoepelend programma', waarbinnen uitvoeringsprogramma's of projecten en activiteiten gestuurd worden door een gezamenlijk doel. Dat is van belang omdat de zogenaamde 'programma sturing' andere eisen stelt aan de programmaleiding dan project sturing. Om verwarring te voorkomen met de terminologie die binnen het project *Maak Millinx Mooier* is gehanteerd, zijn we genoodzaakt om wel de term project te gebruiken voor het geheel en de term deelprogramma/ uitvoeringsprogramma voor de (deel)projecten.

1.1. Het verval van de Millinxbuurt

De Millinxbuurt is een kleine, geografisch goed te onderscheiden buurt, die in eerste instantie vooral een witte arbeidersbuurt was. Nadat de oorspronkelijke bewoners steeds meer vertrokken naar de nieuwbouwprojecten kwamen er mensen te wonen, die afkwamen op de lage huren van de woningen. Door de bouw van de metro kreeg de buurt een betere bereikbaarheid. In de Millinxbuurt vonden de afgelopen jaren processen van verval plaats, te weten:

- Een proces van fysiek verval en achteruitgang (dé-kwalificering) van het woningbestand en de openbare ruimte;
- Een proces van sociaal verval van de verhoudingen en de economische infrastructuur.

De kwaliteit van de buurt wordt steeds meer een uiting van achterstand. Gevolg is dat de Millinxbuurt in ieder geval voor de blanke bewoners al heel lang met een stigma zit: crimineel, afbraakwijk en achterstandswijk.

Over het algemeen hebben in wijken al die verschillende processen van verval een eigen ritme, evenals de interventies, die er meestal (te laat) plaats vinden. Van structurele ritmes in deze processen is ons weinig bekend. Wijken en buurten zijn in opkomst, in verval en vervolgens weer in opkomst, maar dan vaak met hele andere bewoners. Daardoor heen lopen grootstedelijke trends en ontwikkelingen. Als een wijk eenmaal in een jarenlange trend zit van fysiek verval en verwaarlozing is zo'n proces moeilijk te stuiten. Tot voor enkele jaren ging men er in de stadsvernieuwing vanuit dat slechts door grootschalige ingrepen zulk verval een halt kon worden toegeroepen. Het gevolg dat bewonersgroepen uit een wijk vertrokken ten tijde van sloop en nieuwbouw omdat ze niet jarenlang in een bouwput wilden leven of omdat ze de nieuwe huren of koopprijzen toch niet konden betalen, nam men 'op de koop' toe. Echter op zulke grootschalige ingrepen is de laatste jaren steeds meer kritiek. Er zijn ook andere

¹ Gert Wijnen, Theo van der Tak, 'Programmamanagement, Sturen op samenhang', Kluwer, Deventer, 2002

aanpakken uitgeprobeerd onder andere vanuit de wijkaanpak in Rotterdam, echter nochtans met gemengde resultaten.

1.2. Grootschalige ingreep of bewoners behouden

In het project *Maak Millinx Mooier* is gekozen voor kleinschalige fysieke ingrepen voor wat betreft de verbetering van de woningen. Alleen voor de aanleg van het Millinxxpark is voor grootschalige kaalslag gekozen. Wellicht was het op de langere termijn toch beter geweest om het geheel grootschalig aan te pakken, maar dan zou er ook een ander eindbeeld zijn geweest.

‘Grootschalig slopen ziet men als een paardemiddel, maar is logistiek handiger, want verandert ook de structuur. Soms is het ook goed wat duurdere woningen te bouwen. Grote ingrepen moet je niet schuwen. Dat is ook de reden dat er nu in de Millinx een park kan komen. Het kost wel veel geld. De klassieke tegenstelling blijft: grote ingreep voor nieuwe bewoners versus klein verbouwen voor de huidige bewoners. In wijken zijn problemen heel verschillend. In sommige gebieden is het beter om de problematiek grootschalig aan te pakken. Het lijkt toch een wetmatigheid dat het overal gaat om sociale basisveiligheid, sociale cohesie, kleine en grotere ingrepen in het fysieke, dat maakt sturing wellicht ook beter mogelijk. Ook in *Maak Millinx Mooier* staan vooral de wat grotere ingrepen wel op gespannen voet met de oorspronkelijke bewoners. Daar hebben we de sociale projectleider voor aangetrokken en die heeft er heel serieus aan gewerkt om mensen op te vangen. De aanpak is heel buurtgericht op groepen als Antillianen, moeders, junks, maar fricties blijven heel groot. Echter de (gewetens)vraag blijft: was er zonder sociale projectleider verlies aan sociale cohesie geweest’, aldus Elizabeth Poot (hoofd wijkaanpak dS+V, april 2001).

En over de zogenaamde kleinschalige ingrepen: ‘Het voorbeeld van de sloop laat zien hoe moeilijk het is om de fysieke en sociale processen op elkaar af te stemmen. Ik ben geen voorstander van grootschalige sloop, want door een te grote ingreep treedt heel gemakkelijk verloedering op. Oorspronkelijk was het idee om geen grootschalige sloop toe te passen. Toch is de woningverbetering een grootschalig gebeuren geworden. Er stonden op een gegeven moment 300 woningen leeg, met al de overlast van drugsverslaafden in de woningen, zink dat van de daken wordt gestolen en lekkages van dien. Dit soort processen frustreert de wijkaanpak. Het doel was kleinschalige projecten. In plaats van gelijk aan de slag is er 1 jaar gewacht, om het OBR de tijd te geven de woningen aan te schaffen’.

Fysiek zou een andere interventie een beter effect hebben gehad.’Voor de buurtopbouw zou het beter zijn geweest als corporaties door de strategische aankoop van huizen in verenigingen van huiseigenaren waren gaan zitten om daar hun invloed te kunnen uitoefenen. Dat is ook wel gebeurd, maar corporaties kopen toch liever aaneengesloten huizenblokken’, aldus de sociaal projectleider *Maak Millinx Mooier* (juli 2001).

Het project *Maak Millinx Mooier* probeerde in deze langjarige ritmes en trends van verval te interveniëren middels een aantal uitvoeringsprogramma’s. Deze vormden tezamen een combinatie van chirurgische ingrepen, die moesten leiden tot een herstelde buurt, het liefst met daarin in ieder geval een deel van de oorspronkelijke bewoners. Het was daarmee ook gericht op het verbeteren van de leefbaarheid, het bestrijden van achterstand in een multiculturele samenleving middels de wijkaanpak.

Over het algemeen vinden er in de stadsvernieuwing autonome processen plaats op het fysieke, ruimtelijke en sociale. Daarop probeerde het project *Maak Millinx Mooier* greep te krijgen. De essentie van het project zat in het gegeven dat men probeerde op deze processen tegelijkertijd te interveniëren en dat het zoveel mogelijk in samenhang gebeurde. Tegelijkertijd wilde men degenen, die in dit proces bewoner van de buurt zijn geworden en aan de marginale kant van de samenleving terecht zijn gekomen, binnenboord houden door een scala aan sociale uitvoeringsprogramma's. Dit waren evenwel grotendeels korte termijn interventies in vergelijking met de jarenlange processen van fysiek verval en daarmee samenhangende sociale profilering van de buurt.

1.3. Imago

Het project *Maak Millinx Mooier*, zoals dat de afgelopen jaren in de Millinxbuurt plaatsvond, is een voorbeeld van een meer kleinschalige ingreep. In een dergelijke aanpak dient er naast de meer kleinschalige fysieke ingrepen ook veel aandacht besteed te worden aan het opvijzelen van het imago. Dit om te voorkomen dat de ingrepen een averechts effect hebben. Er is immers ook een hele andere kant aan wijken en buurten in verval en hoe die trend te keren. Daarbij speelt het begrip imago een belangrijke rol.

De stadssocioloog Hortulanus ziet het imago of de buurtreputatie als een belangrijk maatschappelijk feit.² Hij stelt zelfs: 'Als er een globaal of vergelijkend oordeel moet worden gegeven over een buurt of wijk, dan is buurtreputatie een geschikter instrument dan hoogte van inkomen, werk en opleiding. Het beïnvloeden van de beeldvorming en reputatie van een buurt levert uiteindelijk meer op dan een beleid dat zich laat inspireren door zogenoemde objectieve indicatoren'. Daarmee benadrukt Hortulanus het belang van het sociale als bijdrage aan verbetering van het beeld van achterstand en leefbaarheid, naast de fysiek-ruimtelijke ingrepen. Het zijn juist ook die aspecten van verloedering, die men met het project *Maak Millinx Mooier* wil tegengaan door aan 'het sociale' aandacht te besteden.

Vanuit het perspectief van imago naar de Millinxbuurt kijken kan tot andere conclusies leiden ten aanzien van het succes van de ingreep. Een langdurige en toch nog grootscheepse ingreep zoals die de afgelopen jaren plaatsvond in het project *Maak Millinx Mooier* kan een sterk negatieve invloed hebben op de buurtreputatie/ imago. Ook bijvoorbeeld ingrepen gericht op de veiligheid in de buurt kunnen een averechts effect hebben op het imago ('Dat is de slechtste, meest criminele wijk van Nederland').

Aan de andere kant heeft jarenlange verwaarlozing niet altijd automatisch een pendant in sociale aftakeling. Juist wanneer een buurt een sterke sociale samenhang en een sociale identiteit vertoont, blijven mensen zo lang mogelijk in de buurt - hun buurt - wonen. In de meest beroerde situatie zijn er dan nog mensen, die er niet over peinzen (nou ja.) om de buurt uit te gaan. Er zijn dus tegenstrijdig sociale reacties mogelijk op het langjarig proces van verval. Evenwel vertrek van bewonersgroepen, negatieve berichten in de pers, verval in de ruimtelijke omgeving, maar ook de marktwerking door een groter aanbod van woningen en dalende huurprijzen, dat alles leidt gemakkelijk tot een steeds verder dalend imago van de buurt en een stijgend imago voor allerhande marginale groepen. Een dergelijke dalende trend

² Jan Willem Duyvendak, Roelof Hortulanus, De gedroomde wijk, Forum essay, Forum Utrecht 1999

is niet gemakkelijk weer om te buigen, ook niet met grootscheepse ingrepen. Daarover valt vanuit de Millinx wel het één en ander te leren.

1.4. Leefbaarheid

De drie jaren van het onderzoek hebben we periodiek gemeten hoe het stond met de leefbaarheid van de buurt. Dit hebben we niet gedaan door de buurt langs allerlei objectieve maatstaven te leggen, maar door bewoners en professionals te vragen naar hun mening over leefbaarheid op dat moment. Het is de 'ervaren leefbaarheid', die we geregeld vastlegden. De ervaringen van bewoners en professionals waren voor ons de objectieve maatstaf. Aan de hand van gesprekken met bewoners ontwikkelden we een aantal ijkpunten van leefbaarheid (zie Hoofdstuk 4).

1.5. De essentie van het project

In de voortgangsrapportage van juli 2000 hebben we de essentie van het project beschreven. We zijn er van meet af aan vanuit gegaan dat de essentie niet zozeer ligt in het 'simpele feit', dat er meerdere deelprogramma's tegelijkertijd lopen maar veeleer in de samenhang en synergie die tussen die programma's aanwezig dient te zijn of moet groeien. De samenhang is in het project gesymboliseerd in het tweekoppige projectleiderschap: de 'eeneiige tweeling'. Het project is duidelijk gerelateerd aan de strategische wijkaanpak (zie ook Hoofdstuk 2). Die veronderstelde een integrale aanpak van fysieke, sociale en economische vraagstukken. In het Millinx project kon deze aanpak als het ware in een laboratoriumsituatie uitgeprobeerd worden. De wijk is klein (2200 bewoners en 1100 woningen tijdens de start) en overzichtelijk, duidelijk van andere wijken gescheiden door verkeersaders. Het is ook cultureel een eigen gebied; de bewoners, die er al langer wonen, vatten zich op als 'Millingers'. De wijk kent een lange traditie van verval en pogingen om dit een halt toe te roepen. Dit heeft een groot gevoel van saamhorigheid teweeggebracht.

In het project *Maak Millinx Mooier* zijn twee processen van cruciaal belang. In de eerste plaats de verbeterprocessen op het fysieke pad: de renovatie, sloop, nieuwbouw en alle processen, die daarbij horen in de voorwaarde scheppende sfeer: aanschrijvingen, kopen, onteigenen. Maar daarnaast ook al die inspanningen, die te maken hebben met veiligheid en het beheer van de openbare ruimte. In de tweede plaats de inspanningen gericht op de verbetering van de sociale omgeving. Het gaat hierbij om investeringen in de verbetering van het sociale weefsel van de buurt. Hieronder vallen initiatieven als het zorgnetwerk, de soap, Millinx Moneyspel. De dichtheid van het sociale weefsel van een wijk/ buurt staat of valt bij de aanwezigheid van een sociale infrastructuur. Het gaat hierbij om voorzieningen die in de buurt aanwezig zijn. Hieronder valt van alles: kinderopvang, winkels, nachtopvang voor zwervers, zwembaden, bankfilialen, geldautomaten, buurtcentra, scholen. Sociale infrastructuur zien we als de basis voor een sociaal weefsel en derhalve als basis voor de sociale cohesie. Zonder voorzieningen is de straat de enige plek waar mensen elkaar kunnen ontmoeten en waar een 'buurtgevoel' kan ontstaan: de 'imagined community'³.

³ Talja Blokland-Potters, *Wat stadsbewoners bindt*, Kok Agora, Kampen, 1998

1.6. Evaluatie van het project

Bepalend voor het succes van het project zijn vier factoren: doeltreffendheid (effectiviteit), doelmatigheid ('efficiency'), duurzaamheid en relevantie. Het evaluatieonderzoek richt zich op drie van de vier succesfactoren. Dit zijn vooral output gerelateerde factoren. Daar is door ons als evaluatoren ook een procesfactor aan toegevoegd. Gedurende de hele looptijd hebben we ook de samenhang binnen het project tot object van onderzoek gemaakt. Derhalve is de samenhang als een nieuwe vierde factor toegevoegd. We gaan ervan uit dat meer samenhang in het project een succesvoller project betekent: de leefbaarheid neemt toe. We lichten de verschillende 'succesfactoren' kort toe en geven aan waar het evaluatieteam van FMD zich met name op heeft gericht in deze evaluatie.

Doeltreffendheid

Dit is de mate waarin de beoogde resultaten zijn behaald. Dit veronderstelt dat de beoogde resultaten helder en ondubbelzinnig zijn geformuleerd. In een programma aanpak gaat het om de beoogde doelen en de gerealiseerde effecten, i.c. de veranderde leefbaarheid. We hebben de toename dan wel afname van de leefbaarheid bij iedere meting in kaart gebracht. De evaluatie van de realisatie van de beoogde resultaten behoort niet tot onze opdracht. Volgens de projectleider fysiek zijn die resultaten behaald, overigens niet altijd met het beoogde effect, waardoor de doelstellingen niet zijn behaald.

Doelmatigheid

Dit is de mate waarop de financiële, menselijke en materiële middelen zo nauwkeurig mogelijk zijn ingezet om de doelen te bereiken. Het is een vraagstuk van productiviteit. Dit hebben we niet onderzocht. Er is veel geld besteed in het Millinx project (ca. 25 miljoen Euro aan subsidiegeld en nog eens 85/90 miljoen Euro aan particuliere investeringen). De beoordeling, of dit geld efficiënt besteed is, laten we over aan de opdrachtgever en de projectleiders.

Relevantie

De mate waarin de doelen van het project nog steeds sporen met de belangen van de opdrachtgever en maatschappelijke belangen. Relevantie in het geval van het Millinx project is de mate waarin de doelen van het project sporen met de belangen van de deelgemeente als opdrachtgever én betrokken maatschappelijke groeperingen. Een verandering in het maatschappelijke beleid kan betekenen dat bepaalde activiteiten een lagere prioriteit krijgen. Het gaat bij relevantie vooral om nuttigheid, die vertaald wordt in beslissingen op hoger niveau om door te gaan of de activiteiten te beëindigen en/of bepaalde veranderingen door te voeren. Daarbij komen vragen aan de orde als: Zijn de doelstellingen van de centrale stad nog steeds relevant voor de deelgemeente? Hoe passen de activiteiten in de brede context? Staan de activiteiten voldoende in relatie met andere ontwikkelingsinterventies? Zijn de interventies nog steeds gericht op gebieden die als hoge prioriteit worden gezien door de verschillende partijen? Het gaat hierbij om de 'juistheid' in relatie tot beleid, behoeften en prioriteiten.

Duurzaamheid

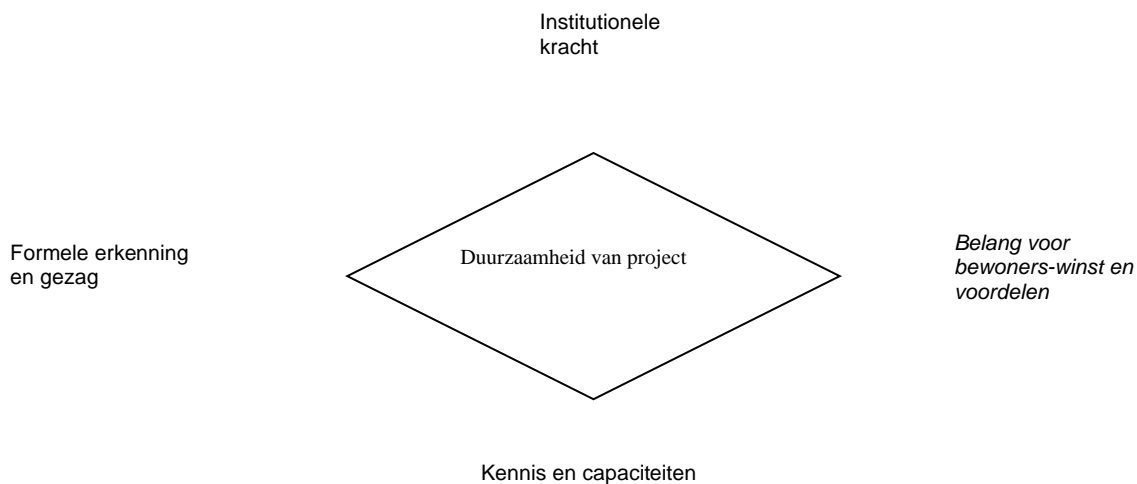
De mate waarin de positieve effecten ook na beëindiging van het project zullen blijven voortduren. Het gaat hier om de essentie van een project- en programmabebanding. Een juiste inbedding van de projectresultaten in een (nieuwe) 'normale' situatie is cruciaal voor het voortbestaan van de effecten. Instrumenten die zijn gericht op het erbij betrekken van

bewoners zullen een bijdrage leveren aan de duurzaamheid van het project: de mate waarin de positieve aspecten ook na beëindigen van het project zullen blijven voortduren.

Samenhang

Gezien de bijzondere inzet van het project *Maak Millinx Mooier* (een integrale samenhangende aanpak) vinden we het van groot belang dat we het project beoordelen op de wijze waarop aan de resultaten en effecten gewerkt is (proces). Het gaat dan niet om efficiency (samenhang tussen inzet van capaciteit en behaalde resultaten) maar om de wijze waarop men gestuurd heeft op samenhang: draagvlak, visie, netwerk. Het onderzoek zal overigens geen uitspraken doen over een verband tussen samenhang en effecten van het project. Daarvoor is vergelijkend onderzoek nodig en dat viel buiten het kader van het onderzoek. We hebben drie aspecten van samenhang onderscheiden. Daarnaast hebben we de samenhang op het niveau van de uitvoeringsprogramma's nader gedefinieerd (zie Hoofdstuk 4).

Bij de beoordeling van duurzaamheid zijn wat ons betreft vier aspecten van belang.



Figuur 2: Voorwaarden waaronder het project duurzaam kan zijn

Belang: Voelen of hebben de verschillende bewonersgroepen maar ook de ondersteunende organisaties zelf duidelijk belang en/of voordelen bij het project *Maak Millinx Mooier* of de ideeën waar het project voor stond (verbeteren van leefbaarheid/ mooier maken). Was het project voldoende in staat die gedifferentieerde belangen aan te spreken.

Institutionele kracht: Zijn de bij de wijk betrokken organisaties en instellingen voldoende in staat om verbetering van de Millinxbuurt zelfstandig voort te zetten op een samenhangende manier. Immers dat is een stijl van werken en denken die het project zou dienen achter te laten. Komen de initiatieven, die al bestonden, zoals bijvoorbeeld de Buurtpost, versterkt uit het proces door hun deelname of door de ondersteuning vanuit het project.

Op een schaal zou dat er zo uit kunnen zien: a) er is kennis over de sectoren en bewustzijn met betrekking tot samenhang; b) ondersteuning van samenhang binnen bijv. fysieke sectoren is operationeel op uitvoeringsniveau; c) ad hoc wordt samenhang tussen fysiek en sociale ontwikkeling gestimuleerd; d) integrale planning en het organiseren van samenhang is geaccepteerd als kwaliteit van werken; e) partners spreken elkaar aan op noodzaak van integratie en samenhang.

Formele erkenning en gezag: de strategische wijkaanpak of althans het gezamenlijke gedachtegoed heeft wel/ geen bestaansrecht want wordt ook vanuit het beleid en gezag erkent als de beste aanpak voor problematiek van zo'n buurt. Waardering, vertrouwen en erkenning wordt vertaald in formele ondersteuning. Er zijn convenanten en contracten. Gezag op het terrein is erkend die verzekeren dat de aanpak waar strategische wijkaanpak voor staat kan worden voortgezet.

Kennis en capaciteiten: voldoende kennis, capaciteiten, budget en menskracht om de aanpak zoals voorgestaan ook te kunnen blijven uitvoeren. Over duurzaamheid gaat Hoofdstuk 6.

Hoofdstuk 2 De grote stad en een klein project

Inleiding

Het project *Maak Millinx Mooier* is een groot project op kleine schaal. De Millinxbuurt is een afgesloten buurtje met 2200 bewoners en 1100 huizen. Het project weerspiegelt de geweldige ambitie en daadkracht die in de jaren negentig aanwezig was bij bestuurders op het terrein van stedelijke vernieuwing. Ondersteund door een krachtig landelijk beleid durfden vele betrokkenen hun nek uit te steken. Het belang om het project *Maak Millinx Mooier* te laten slagen was dan ook groot. De verwachtingen van de politiek waren hooggespannen. De combinatie fysiek en sociaal, gekoppeld aan de bestuurlijke combinatie stedelijk en deelgemeentelijk zou garant moeten staan voor een succesvolle aanpak. Succes, niet alleen in termen van toegenomen leefbaarheid van oude stadswijken maar ook in termen van bestuurlijke vernieuwing. Het project stond ook aan de basis van de Strategische Wijkaanpak. Ook daarom werd er van alle kanten met argusogen naar gekeken.

Gezien de veranderingen in Rotterdam is het gemakkelijk te concluderen dat nu de relevantie van het project een stuk minder is, misschien wel geen enkele. Immers het nieuwe college heeft de wijkaanpak zo snel mogelijk afgeschaft. Toch zijn projecten in de nieuwe constellatie door gegaan, waaronder de Millinx. Onzes inziens kan een goede conclusie over de relevantie van het project *Maak Millinx Mooier* alleen getrokken worden als het project gezien wordt in de doorgaande lijn van nieuwe en uitdagende initiatieven op het gebied van *stedelijke vernieuwing*, zoals die al sinds de jaren zestig in Nederland plaatsvinden.

Daarom plaatsen we het project in de turbulente omgeving waarin het ontstaan is en waarin het nu ook wordt afgerond. Het project *Maak Millinx Mooier* is voor velen de afgelopen jaren het centrum van hun leven geweest of is dat nog steeds. Niet in de laatste plaats voor de bewoners van de Millinxbuurt. Het project is een sociaal en fysiek experiment, niet los te denken van de Rotterdamse en landelijke politieke en bestuurlijke context. Het slagen of falen van het experiment kan dan ook niet beoordeeld worden zonder deze realiteit erbij te betrekken. Het project krijgt pas echt betekenis als het decor (de politieke verhoudingen, de stedelijke problematiek) helder verlicht wordt.

In hoofdstuk 1 is reeds aangegeven dat het bij de relevantie van een project gaat om de doelen van het project. Deze moeten ook in een later stadium sporen met de belangen van de opdrachtgever(s) en met maatschappelijke belangen. In dit hoofdstuk zullen we zien dat er grote veranderingen zijn in het maatschappelijke beleid en veranderingen in de prioriteiten van de (deel)gemeenten.

De vraag die we ons in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 stellen is de volgende:

Is de relevantie van het project Maak Millinx Mooier als sociaal-fysiek experiment toegenomen of afgenomen door de afbouw van de strategische wijkaanpak? Het gebied heeft nog steeds een hoge prioriteit bij de verschillende (bestuurlijke) partijen maar streeft men nog dezelfde doelen na?

In hoofdstuk 2 beschrijven we eerst de stedelijke context, we zoomen vervolgens in op de strategische wijkaanpak en in hoofdstuk 3 plaatsen we hier het project *Maak Millinx Mooier* in. Hoe tracht Rotterdam vorm te geven aan een decentrale aanpak van de wijkproblematiek? Op de verschillende bestuurlijke niveaus worden initiatieven genomen met als doel een positieve invloed op de probleemwijken en -buurten. De strategische wijkaanpak wordt in dit hoofdstuk in het tweede deel besproken.

Naast het inzoomen op de problematiek van de ‘achterstandswijken’ beschrijven we de geschiedenis van de Millinxbuurt en het project. Tot slot willen we de betekenis van het project *Maak Millinx Mooier* in deze tijd aangeven. “Alles stroomt, niets blijft” zei een Griekse wijsgeer. Wij zouden liever zeggen: “alles stroomt, maar de essentie blijft”. Neem de rust en de afstand om in de stroom te kijken en ge zult ontdekken dat wat heel vluchtig lijkt onderdeel is van lange termijn ontwikkelingen. In de hectiek van alle projecten, moet je de tijd nemen om na te denken over de essentie van wat gebeurd is. Daar willen we dit hoofdstuk voor gebruiken.

2.1. Het sociale economische vraagstuk van Rotterdam

De problematiek van de grote stad is grootschalig, geconcentreerd, hardnekkig en dynamisch. De stad trekt naast de welgestelden met woningen op toplocaties ook de illegalen zonder kans of perspectief. Zij proberen zo goed en kwaad als het kan gebruik te maken van de mogelijkheden die de grotendeels anonieme stedelijke samenleving biedt. De steden bieden werkgelegenheid aan de regio, vervullen een belangrijke logistieke functie voor het land en trekken problematische bewoners aan uit de wijde omgeving. De keerzijde van de aantrekkingskracht van een grote stad als Rotterdam is de grote maatschappelijke opgave waar zij voor komt te staan. De vraagstukken in de stad veranderen snel en onverwacht. De sociaal maatschappelijke vraagstukken zijn allesbehalve eenvoudig op te lossen, op vele fronten blijkt het moeilijk om op dit terrein geformuleerde doelstellingen daadwerkelijk te bereiken.⁴

Illegaliteit

Een situatie die zich recentelijk voordoet in Rotterdam is het snelgroeiende aantal illegale bewoners en hun bijzondere, soms overlast veroorzakende leefwijze. De illegalen zijn veelal uitgeprocedeerde asielzoekers die formeel niet in Nederland mogen blijven. Zij blijven in de stad wonen en organiseren een leven in het informele circuit, meestal buiten het zicht van hulpverlenende instanties. Zij wonen nogal eens in erbarmelijke omstandigheden voor veel geld in illegale logementen, die niet zijn ingericht voor grote aantallen mensen. Voor de illegalen (en hun kinderen) is de toegang tot onderwijs en gezondheidszorg voor een deel nog steeds mogelijk, waardoor de druk op deze instellingen in de achterstandswijken groot is. De hoge verhuismobiliteit van de illegalen maakt het daarbij lastig om langdurig ondersteuning te bieden.

Criminaliteit

De grote steden staan al sinds lange tijd bekend om hun hoge criminaliteitscijfers. In de vier grote steden vindt bijna 25 % van de (geregistreerde) criminaliteit plaats, terwijl er maar 13% van de bevolking woont. Al in een onderzoek uit 1942⁵ werd geconcludeerd dat gebieden met hoge misdadcijfers gekenmerkt werden door o.a. een groot aandeel huurwoningen die in verwaarloosde staat verkeerden. De gebieden werden verder gekenmerkt door een hoge verhuismobiliteit, een hoge bevolkingsdichtheid, een zwakke sociale structuur en armoede.

⁴ Denk bijvoorbeeld aan de relatief slechte gezondheidstoestand van de bewoners in de grote stad en dan met name in de achterstandswijken.

⁵ Shaw en Mc.Kay (1942)

Pandenbezit: huisjesmelkers

Rotterdam staat bekend om zijn achterstandswijken waar de overlast soms ernstig is. Eén van de belangrijke oorzaken is het feit dat de overheid iedere greep op de bewoners en op de huiseigenaren mist. In Rotterdam is een aantal van de vooroorlogse wijken (bijvoorbeeld de Tarwewijk) voor een groot deel ontwikkeld door particuliere huiseigenaren (Ooms, Brinkman & Kooyman). Na dertig jaar waren de oorspronkelijke betrekkelijk welvarende bewoners (de Rotterdamse middenstand) grotendeels vertrokken naar omliggende gemeenten. Tegelijkertijd verhuisden minder welvarende groepen de wijken in. De woningen moesten na dertig jaar behoorlijk worden opgeknapt, maar liever dan investeren in een ‘slechte’ wijk werden de woningen verkocht. In de oude wijken die in verval raakten, kochten huisjesmelkers de woningen. Door het versnipperde pandenbezit zijn veel van de Rotterdamse wijken aantrekkelijk geworden voor iedereen die zich aan sociale controle wenst te onttrekken.

Blockbusting

Huisjesmelkers kopen panden en verhuren die zwart aan (semi)-criminelen of verslaafden die overlast veroorzaken. Ook (onmondige) illegalen vinden in dergelijke buurten makkelijk een anonieme plek. De waarde van de buurt daalt en de bewoners hebben zoveel overlast dat ze hun woning graag voor een lage prijs van de hand doen. De mobiliteit neemt toe. De huisjesmelker vangt voor iedere huurder die weggaat opnieuw sleutelgeld. De sociale controle neemt af, terwijl deze juist zo belangrijk is voor het aanpakken van overlast gevende panden.

De huisbaas krijgt zo hele ‘blokken’ in handen welke hij tijdens de wijkaanpak met subsidie kan renoveren en na de wijkaanpak voor een goede prijs kan verkopen.

Werkeloosheid en werkeloosheidscultuur

De werkgelegenheid voor de lager opgeleiden is een belangrijk thema in de stad. Het heeft zowel met het sociale als met het economische beleid te maken. Het is echter moeilijk om die werkgelegenheid in de steden te krijgen die past bij de stedelijke populatie. De werkloosheid in een grote stad als Rotterdam is hoog door een combinatie van drie factoren;

- De groei van de werkgelegenheid is de afgelopen twintig jaar sterk achtergebleven bij de rest van het land;
- In de traditionelere sectoren die in Rotterdam oververtegenwoordigd waren (industrie, bouw, transport) zijn veel banen verloren gegaan;
- Het aandeel in de beroepsbevolking van groepen die sterk op deze traditionele werkgelegenheid zijn aangewezen - laag opgeleiden en allochtonen - is in de grote steden groter dan elders.

Toch zijn de percentages werklozen in de afgelopen jaren gedaald. Er is echter weinig zicht op hoe robuust deze banen aan ‘de onderkant van de samenleving’ zijn en wat ervan overblijft als de economie terugloopt. De kwaliteit van de arbeid van deze banen in het onder segment is vaak laag, wat wil zeggen dat de mensen werken met slechte arbeidsvoorwaarden (beloning, dienstverband), een slechte arbeidsinhoud en slechte arbeidsomstandigheden (stank, lawaai, gevaarlijk werk).

Tot slot

Een grote stad is een aantrekkelijke plaats voor diverse groepen. Rotterdam heeft de faam de laagst opgeleide stad van Nederland te zijn. De mensen met hogere inkomens verlaten vaak de stad, terwijl een groot deel van de nieuwe aanwas mensen aan de onderkant van de samenleving zijn. Problematische groepen wonen vaak geconcentreerd in wijken, die gekenmerkt worden door relatief lage huren, door armoede, door een slechte gezondheidstoestand, door hoge verhuismobiliteit, door slechte woningen en door overlast.

2.2. Bestuurlijk vermogen en onvermogen

De oplossing van stedelijke problemen vergt veel meer tijd dan bestuurders en beleidsmakers wensen. Gemeentelijke organisaties hebben de afgelopen jaren vele ‘kantelingen’ doorgemaakt, juist om meer samenhangend maatschappelijke vraagstukken aan te kunnen pakken. De ontschotting op stedelijk, regionaal en landelijk niveau gaat moeizaam. De aanname van beleidsmakers dat de problemen in een stad als Rotterdam oplosbaar zijn (‘de maakbare samenleving’), lijkt niet gebaseerd op werkelijke kennis ten aanzien van de ingewikkelde maatschappelijke processen, die zich in stedelijke gebieden voor een groot deel buiten de invloedssfeer van lokale overheden afspelen.

Nieuwe oplossingen: het leggen van spannende verbindingen

Zulke verbeterprocessen duren noodzakelijkerwijs jaren en zijn idealiter gebaseerd zijn op interactieve planprocessen op wijkniveau en stedelijk niveau. Fysieke-, sociale en economische verbeterprocessen staan op gespannen voet met elkaar. Tijdens het fysieke verbeterproces heeft de wijk door de intensieve ingrepen en de tijdelijke leegstand vaak grote problemen op het gebied van de leefbaarheid. Daarbij komt nog dat na oplevering van de nieuwe woningen en de verbetering van de woonomgeving het sociale vraagstuk vaak onverminderd aanwezig is. De moeilijke verbinding van het fysieke met het sociale thema heeft te maken met het verschil in tijdspanne waarin dient te worden gedacht en gewerkt. Oplossingen worden op uitvoerend niveau soms wel gevonden, maar krijgen structureel moeilijk een plaats in het beleidsproces. Van ‘onderop’ worden tal van ambitieuze plannen en ontwerpen gemaakt waarbij steeds de vraag moet worden gesteld of die betaalbaar en dus haalbaar zijn.

Groot denken, klein doen

Het nemen van ‘kleine beslissingen’ kan een grote uitwerking hebben op de leefbaarheid in buurten en wijken. Het snel realiseren van een specifieke voorziening op buurtniveau kan bijdragen aan het draagvlak voor het gemeentelijk handelen. De onorthodoxe problemen van de steden vragen om een onorthodoxe aanpak. Uitvoerders vernieuwen en experimenteren en zitten hier en daar tegen belangrijke beleidsdoorbraken aan. Nieuwe aanpakken blijken te renderen: zoals ‘onderwijskansen zones’ en ‘Duimdrop’. Met elan wordt op veel verschillende plekken, vanuit veel verschillende posities, gewerkt aan de oplossing van grootstedelijke vraagstukken op een kleinschalige manier. Het gevaar blijft echter dat er zoveel verschillende kleine en grote projecten uitgevoerd worden dat er geen overzicht meer bestaat bij diegenen die verantwoordelijk zijn.

Structuur, geen bureaucratie

Het samenspel tussen de centrale stad en de aanpak in de gebieden is ingewikkeld. Voor een goed samenspel is het noodzakelijk dat het helder is hoe tussen de stad en de deelgemeenten de politieke competenties met betrekking tot de ontwikkelcapaciteit en de financiële verantwoordelijkheid worden verdeeld. De effectiviteit van de planvorming en beleidsuitvoering kan alleen efficiënt worden georganiseerd als de taakopvatting en de verdeling van de verantwoordelijkheden eenduidig zijn. Dat voorkomt ingewikkelde vraagstukken en afstemmingsoverleg over grenzen en verantwoordelijkheden.

2.3. Een onorthodoxe aanpak: Rotterdam en de strategische wijkaanpak

Rotterdam is door het bombardement in de Tweede Wereldoorlog het stadshart kwijtgeraakt. Het trauma van het bombardement verklaart de drang tot wederopbouw die het naoorlogse Rotterdam kenmerkte. In de jaren zeventig en tachtig besloot men de bestaande stad beter te conserveren. Aan het begin van de jaren negentig volgt de Sociale Vernieuwing. Rotterdam heeft de status van een 'sociaal laboratorium'. Zo start Rotterdam met de 'Opzomeren-actie', een innovatieve gedachte die de burger leert dat hij medeverantwoordelijk is voor het publieke domein. De actie was een groot succes, binnen- en buitenland toonden belangstelling. De stad liep ook voorop met regelingen voor banenpoolers en met inburgeringsprogramma's. In de jaren negentig, als de problemen zich in bepaalde wijken opstapelen en de cumulerende problemen in enkele van de Rotterdamse wijken in toenemende mate de stad als geheel raken, ontwikkelt Rotterdam de Strategische Wijkaanpak (SWA).

De SWA was een beleidsarrangement dat extra impulsen in zes wijken mogelijk maakte. De SWA weerspiegelde de wens om sectorale inspanningen en gebiedsgericht werken te combineren. Ook weerspiegelde het de complexe bestuurlijke verhoudingen in een stad met dubbele bestuurslagen: de stad en de deelgemeenten. In 1998 start het gemeentebestuur deze nieuwe fase in de stadsvernieuwing. Het economische, fysieke en sociale wijkherstel wordt in één aanpak ter hand genomen, immers deze drie pijlers moeten verbonden worden! In de wijkaanpak komen zo drie beleids- en uitvoeringspraktijken samen in een gebiedsgerichte, gebundelde inzet van middelen. Het betreft de volgende onderdelen.

- Het Grote Stedenbeleid (GSB) dat zich als landelijk en stedelijk beleidsconcept gericht heeft op integrale versterking van de structuur van de steden. In de Rotterdamse invulling van het GSB is prioriteit gegeven aan de versterking van de economische structuur, als voorwaarde voor de ombuiging van de negatieve spiraal in sommige delen van de stad naar een meer positieve ontwikkeling (Uitvloeijing GSB).
- Vergroting van de concurrentiekracht van de woon- en werkmilieus, vanuit een integrale benadering. De invalshoek is primair gericht op de fysiek-ruimtelijke structuur (Stedelijk vernieuwen).
- Verbetering van de betrokkenheid van de bewoners bij hun woon- en leefomgeving en mede daardoor een grotere sociale samenhang in buurten stimuleren, of de versterking van de lokale sociale infrastructuur (Sociaal investeren).

De 'Stedelijke Visie' vormde de basis voor de SWA-projecten. Dit is een alomvattende visie gericht op een samenhangend beleid voor de langere termijn. In de startsituatie van de strategische wijkaanpak werd de strategische visie op de stad (vertaald in samenhangende beleidskaders) ingezet om de samenhang in de uitvoering van het beleid te waarborgen.

2.3.1. De wijkaanpak: samenhang als bestuurlijk, organisatorisch instrument

De Rotterdamse wijkaanpak staat niet op zichzelf. Het programma maakt deel uit van het landelijke Grote Steden Beleid (GSB), op grond waarvan de landelijke overheid fondsen toekent. Zodoende wil de landelijke overheid komen tot een gezamenlijke aanpak van achterstanden in de steden. In het Plan van Aanpak van het 'Uitvoeringsprogramma Wijkaanpak' (1998) staan de oorspronkelijke uitgangspunten van de wijkaanpak binnen de Rotterdamse context beschreven.

De integrale aanpak, waarbij verschillende vraagstukken, die horen bij verschillende beleidsterreinen (sectoren) tegelijkertijd worden aangepakt, is niet hetzelfde als een samenhangende aanpak. Bij het vergroten van de concurrentiekracht dacht men vooral aan een ‘mooie’ wijk waar mensen graag willen wonen omdat de huizen mooi zijn, er veel groen in de buurt is en de mensen in toenemende mate huiseigenaar zijn. Het gemeentebestuur beoogde een verhoging van de maatschappelijke effectiviteit/ en het maatschappelijk rendement met de maatregelen die waren ingegeven door bovenstaande drie praktijken. Binnen de wijkaanpak ging het met name om het wegwerken van de zwakke aspecten en het optimaal benutten van de sterke punten van de wijken. Ten aanzien van de sociale structuur ging het om (voorwaardenscheppende) sociale diepte-investeringen in de bevolking met betrekking tot taalvaardigheid, gezondheid, samenlevingsopbouw en sociale samenhang. Een goed functionerende sociale infrastructuur werd gezien als een belangrijke voorwaarde voor het beklijven van positieve ruimtelijke- en economische ontwikkelingen. Op langere termijn hoopte Rotterdam hiervan de vruchten te plukken. Bovendien besepte men dat de oplossing op een bepaald beleidsterrein vaak alleen mogelijk is door daarbij andere beleidsterreinen te betrekken.

De manier van werken in de strategische wijkaanpak kende de volgende uitgangspunten:

- Samenwerking: gemeenten /deelgemeenten /burgers /bedrijven.
- Ontkokering: effectieve vormen van samenwerking van gemeentelijke diensten, bundeling van overheidsmiddelen en samenwerking tussen diensten (GGD, DSO, SoZaWe, OBR, DS&R⁶).
- Selectiviteit: concentratie van middelen om maximaal rendement te bereiken.

Verder was het nadrukkelijk de bedoeling initiatieven zoveel mogelijk in de gebieden te laten ontstaan en de plannen, bestaande uit probleemdefinitie, oplossingsrichting en uitvoeringsprogramma, te laten aansluiten bij de beleving en ervaring van de gebruikers van het gebied. De overheidsrol richtte zich op het stimuleren, het faciliteren en het legitimeren van dit proces in de specifieke wijkaanpak. Dit betekende ook: voorwaarden scheppen voor investeringen en minder directe subsidiëring en wegnemen van onrendabele top van sociale, economische en ruimtelijke investeringen. Daarbij was het idee dat het succes van de samenhangende, gebundelde wijkaanpak staat of valt met de mate waarin het lukt betrokkenheid en draagvlak bij burgers en andere betrokken partijen te verkrijgen. Paradoxaal hierbij is dat de projecten in de wijk juist vanuit de burgers moeten komen, waardoor aansluiting op de stedelijke prioriteiten niet op voorhand vaststond.⁷

De status ‘Strategische Wijkaanpak’ is weggelegd voor zes gebieden in Charlois, Delfshaven, Feijenoord, Hoogvliet, Kralingen-Crooswijk en Noord. Onder de noemer ‘Overige Wijkaanpak’ is geïnvesteerd in 13 locaties daarbuiten. Ook in deze overige gebieden is de samenhang tussen ruimtelijk, economisch en sociaal beleid uitgangspunt geweest. In 1999 zijn het stedelijk Programmabureau Wijkaanpak en SWA-gebiedsorganisaties geformeerd. Ook zijn drie platforms opgericht voor advisering ten aanzien van respectievelijk de sociale, fysieke en economische beleidscomponenten en hun samenhang met stedelijke programma’s. In deze eerste periode is veel voorbereidend en rand voorwaardelijk werk verricht. Per SWA-gebied zijn er uitgebreide uitvoeringsplannen geschreven.

⁶ Gemeentelijke Gezondheidsdienst, Dienst Stedelijk Onderwijs, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, Dienst Sport en Recreatie.

⁷ NSOB, ‘Van geen wijken weten’, juni 2001

In de *Informatiebundel Wijkaanpak*⁸, staan de lessen van vier jaar wijkaanpak die uit de praktijk in de gebieden geleerd zijn. Een vijftal algemene lessen staan in deze informatiebundel opgesomd.

1. Gebiedsgericht werken werkt.
2. Eerst een programma en dan pas projecten.
3. Samengaan drie pijlers levert meerwaarde op.
4. Inzet van de twee bestuurslagen is noodzakelijk.
5. Vooruitdenken over geld is een conditie

De belangrijkste les is echter dat om integrale verbeteringen te bewerkstelligen geduld en doorzettingsvermogen nodig zijn, maar vooral ook visie en vernieuwingsdrang.

2.3.2. Deelgemeente Charlois, Tarwewijk

Na de stadsvernieuwingsperiode, die vooral een verbetering van de woningvoorraad teweegbracht voor de zittende bewoners, werd via het Grote Stedenbeleid (GSB) ook een economische structuurverbetering nagestreefd. Vervolgens is sedert 1998 de sociale component in de stadsvernieuwing meegenomen.

Het strategische wijkaanpak gebied Charlois is grofweg te verdelen in vier wijken waarvan de Tarwewijk er één is. Binnen de wijken verschilt de situatie van buurt tot buurt en van straat tot straat. De overeenkomst in de deelgemeente is de dichte bebouwing en het grote arsenaal aan goedkoop ogende portiekwoningen van drie, vier verdiepingen. In de buurten wonen veel migranten met uiteenlopende nationaliteiten (40 % van de bevolking behoort tot een etnische minderheid). Er wonen mensen met een laag opleidingsniveau en dito inkomen in kleine gehorige en goedkope woningen. Er wonen meer dan gemiddeld eenoudergezinnen, gescheiden mensen, langdurig werklozen en WAO /bijstandtrekkers. De wijziging van de industriële werkgelegenheid naar een diensteneconomie is geen gunstige ontwikkeling geweest voor de bewoners van Charlois. Het gemiddelde huishoudinkomen ligt bijna 10% lager dan het Rotterdams gemiddelde, en bijna 16% lager dan het landelijk gemiddelde. De eenzijdige samenstelling van het woningaanbod biedt een verklaring voor het relatief lage inkomensniveau. Armoede, jeugd, samenleven en overlast zijn de sociale thema's die zich opdringen in de wijk. Binnen de wijk is de snelle en voortdurende verandering van de bevolking opvallend. De instroom (en uitstroom) vindt op zeer grote schaal plaats met name in de Millinxbuurt. Er wordt weliswaar veel verhuisd binnen de deelgemeente Charlois, maar middengroepen en sociale stijgers verhuizen vooral vaak naar andere deelgemeenten.

2.3.3. De ontmanteling van de Strategische Wijkaanpak

Rotterdam wordt gezien als een sociaal laboratorium. Belangrijk binnen een laboratorium is dat men *leert* van de 'proeven' die men doet. Het experiment van de strategische wijkaanpak, een integrale fysieke, economische en sociale aanpak, zou moeten opleveren dat bij vergelijkbare problemen in een later stadium men niet opnieuw het wiel uit gaat vinden. Daarnaast moet men voldoende van het experiment leren om in het vervolg de belangrijkste valkuilen te kunnen ontlopen. De Strategische wijkaanpak is in een snel tempo afgebouwd en vervangen door een nieuwe aanpak. De kiezer heeft in Rotterdam gezorgd voor een aardverschuiving op het politieke vlak. Uit onvrede over de leefbaarheid en de veiligheid in de wijken koos de burger voor een nieuwe politieke koers. In het collegeprogramma van de 'nieuwe' partijen is dan ook gekozen om een nieuwe aanpak te bedenken voor de wijken.

⁸ Gemeente Rotterdam, 'Informatiebundel wijkaanpak', Bureau Wijkaanpak, april 2002

Per januari 2003 heeft het stadsbestuur de Strategische Wijkaanpak gestopt en heeft men de taken die werden uitgevoerd in het kader van de zes programma's van de strategische wijkaanpak 'ontvlochten'. De ontvlechting is een ingrijpende operatie. De dS+V en het OBR hebben in de afgelopen jaren zes gebiedsbureaus en een stedelijk bureau bemenst. Het ontvlechten betekent afscheid nemen van een integrale aanpak die werd gecoördineerd vanuit deze bureaus.⁹ De noodzakelijke regie op de integrale aanpak en de afstemming tussen de verschillende diensten ligt na de ontvlechting bij het gemeentebestuur en bij de deelgemeenten en dus niet meer bij de Wijkaanpak. Nu de integrale aanpak van de wijkaanpak wordt beëindigd stelt de dS+V geen sociale projectleiders meer aan. Als een deelgemeente de sociale projectleider wenst te behouden zal dat gefinancierd moeten worden uit eigen middelen. De sociale projecten worden overgedragen aan de deelgemeenten of aan de vier sociaal maatschappelijke diensten (GGD, DS&R, DSO, SoZaWe). Sociaal investeren is de verantwoordelijkheid van de deelgemeenten en betrokken corporaties. In de nieuwe aanpak kunnen de sociale projecten doorgezet worden, maar door één van bovengenoemde organisaties die de verantwoordelijkheid kan overnemen.

In de deelgemeente Charlois (Tarwewijk/Millinxbuurt) heeft de wijkaanpak de coördinerende rol gespeeld bij de fysieke en economische herontwikkeling van de gebieden. De dS+V en het OBR wilden de opgedane ervaring met deze werkwijze gaan benutten voor andere delen van de stad waar herstructurering noodzakelijk is. De resultaten in deze evaluatie kunnen daar nader inzicht in verschaffen. Dat kan mede voorkomen dat telkens weer het wiel opnieuw moet worden uitgevonden. Daarbij gaat het immers om uiterst kostbare uitvindingen. Daartoe zullen we allereerst de ervaringen met de wijkaanpak in de Millinxbuurt eens nader onder de loep nemen in Hoofdstuk 3.

⁹ Stedelijk bureau wijkaanpak, 'Veranderingen in de wijkaanpak', september 2002

Hoofdstuk 3 De strategische wijkaanpak in de Millinxbuurt

De aanpak in de Millinxbuurt in de vorm van het project *Maak Millinx Mooier* is een voorbeeld van een op samenwerking gebaseerde gebiedsgerichte, gebundelde aanpak. De Millinx was een project dat vooruitliep op de Strategische Wijkaanpak. Tijdens de start van de inzet in de Millinxbuurt, in 1995 aangewezen als intensief beheer gebied, waren er problemen met het richten van de verschillende acties. Op de Millinxbuurtconferentie in 1997 werd duidelijk dat er heel veel gebeurde in de wijk, maar dat de verschillende bij de Millinxbuurt betrokken partijen (bestuurders, ambtenaren, vertegenwoordigers van de organisaties die werkzaam waren in de Millinxbuurt) verschillende ideeën hadden over de richting waarin de buurt zich zou moeten ontwikkelen. Daarnaast bleek dat er een gebrek was aan heldere leiding. Mede hierdoor startte in februari 1998 formeel het project *Maak Millinx Mooier* met als doel zowel sociaal als fysiek flink te investeren in de wijk. Er werden twee gelijkwaardige projectleiders aangesteld, een voor de fysieke kant en een voor de sociale kant, die op basis van gesprekken met alle betrokken partijen een projectplan opstelden, wat vanaf dat moment als basisdocument gold voor de aanpak in de buurt. Het project werd als pilot gezien voor andere stedelijke vernieuwingsprojecten en zou een looptijd hebben van vijf jaar.

Voorgeschiedenis project

‘De start van de integratie van het sociale en fysieke in de Millinxbuurt heeft een voorgeschiedenis. De stadsvernieuwing zou in eerste instantie worden ingezet op een fysieke wijze om van een sociaal probleem af te komen. Toen wilde men flink slopen, omdat er veel irreguliere pensions, illegale logementen, en verslaafden zaten in de huizen. Het probleem was ook dat er veel Antilliaanse alleenstaande moeders met kinderen in penibele omstandigheden in de buurt woonden. Door de stadsvernieuwing kon je in de Millinxbuurt geconcentreerd de enorme problemen van de mensen zien. Wat zichtbaar werd, was de enorme verwaarlozing van de woonomgeving en de zeer snelle achteruitgang van de buurt. De mensen die de grote overlast veroorzaken in een buurt, verdampen niet door ze weg te jagen, dus gaan ze bij een ‘veegactie’ gewoon naar een andere wijk. Het antwoord daarop was sociaal investeren. Om zowel fysiek de wijk te verbeteren en sociaal iets te betekenen voor deze mensen. De meerderheid in de gemeente was echter voor de grootschalige sloop, men wilde goede nieuwe woningen neerzetten. Bijna alle verwachtingen worden opgehangen aan de fysieke aanpak, maar in vier jaar tijd zie je daar nog zo weinig van, daarom moet er ook iets georganiseerd worden op het gebied van het sociale, bijvoorbeeld feesten. Geld dat vrijkwam vanuit de Stadsvernieuwing is derhalve ingezet voor de sociale aspecten’, aldus Herman Meyer, ex-wethouder Rotterdam, interview november 2002.

3.1. Het projectplan en de beoogde resultaten

In het projectplan Millinxbuurt¹⁰ werd de problematiek van de buurt als volgt beschreven: “Het verpauperingsproces, zoals de Millinxbuurt dat heeft doorgemaakt, kent een wisselwerking van fysieke en sociale elementen waarbij niet altijd duidelijk is hoe en wanneer het allemaal begon. De Millinxbuurt heeft te maken gehad met slijtage en veroudering waardoor woningen een steeds lagere status op de woningmarkt kregen. Door het uitblijven van stadsvernieuwing trokken bewoners weg om hun heil elders te zoeken en het woningbezit werd vooral aantrekkelijk voor verhuurders die kopen om te speculeren. In de buurt is in korte tijd een snelle omslag ontstaan in de samenstelling van de bevolking. Nieuwe bewoners zijn ingestroomd die weinig kansen hebben op de woningmarkt en vaak ook een gering

¹⁰ Projectplan Millinxbuurt, Rotterdam, 1997

perspectief op andere gebieden (werk, onderwijs). Dit heeft een concentratie gegeven van bewoners met weinig kansen en mogelijkheden.

Er zijn spanningen ontstaan tussen groepen die verschillende waarden hanteren. Er is sprake van een grote anonimiteit en het zelfregulerend vermogen van de buurt neemt af’.

Het project trachtte greep te krijgen op drie processen en deze te sturen: een fysiek verbeterproces (woningen), een ruimtelijk verbeterproces (parken, openbare ruimte) en een sociaal verbeterproces (cohesie, wijksamenhang, participatie). Vooral nog benaderde men het economisch proces alleen door wijkbewoners aan het werk te helpen waardoor de koopkracht zou kunnen verbeteren. De essentie van het project zat hem in het tegelijkertijd en in samenhang interveniëren op deze processen. Men wilde de buurtbewoners, die in de marginaliteit terecht zijn gekomen, uitdrukkelijk binnenboord houden door een scala aan sociale projecten.

In het projectplan stond aangegeven dat binnen de vijfjarige looptijd van het project de volgende resultaten bereikt moesten zijn:

- 20 tot 30% middeninkomens in de buurt;
- Aanleg van een park tussen de Millinxstraat en Borselaarstraat;
- 300 verbeterde particuliere woningen via een schil- of een cascoverbetering;
- 400 woningen verbouwd tot 250 MGE-koopwoningen stadswoningen en bereikbare huurwoningen;
- De illegale logementen gesloten;
- Een zorgnetwerk dat actief is daar waar het sociale verdwijnt;
- Preventieve projecten voor jeugdigen en risicogroepen.

Om dit te bereiken zijn een aantal verschillende deelprogramma’s opgestart, ieder met een eigen aandachtsgebied. Deze deelprogramma’s – zoals gezegd is dat de terminologie die het project abusievelijk hanteert (zie hoofdstuk 1) - vormen tezamen een combinatie van chirurgische ingrepen. Dit alles moest leiden tot een herstelde buurt met daarin liefst een deel van de oorspronkelijke bewoners. De deelprogramma’s waren: Woningverbetering, Verslaving, Veiligheid, Werk, Jeugd, Samenlevingsopbouw, Communicatie en Zorg. Het aanbrengen van de samenhang tussen deze deelprogramma’s was een essentieel onderdeel van het project *Maak Millinx Mooier*.

Het project *Maak Millinx Mooier* heeft (binnen de deelgemeente Charlois) een heel eigen status tussen de andere projecten van de strategische wijkaanpak. Het is een groot project in een klein afgeschermd geografisch gebied dat is weggezet bij de projectleiding. De projectleiding heeft een gerichte opdracht gekregen voor een langere periode. In deze periode wordt gewerkt met jaarprogramma’s.

3.2. Projectorganisatie

3.2.1. Stuurgroep wijkaanpak

Het programma wijkaanpak beoogde zoveel mogelijk de initiatieven in de gebieden zelf te laten ontstaan. “Nadrukkelijk wordt op deze wijze aangekoerst op een probleemdefinitie, een oplossingsrichting en een uitvoeringsprogramma die niet zozeer door de lokale overheid worden gedefinieerd en geëntameerd, maar aansluiten op de beleving en ervaring van de gebruikers van het gebied.

De overheidsrol is gericht op het stimuleren, faciliteren en legitimeren van dit proces en deze wijze van aanpak.”¹¹

Als een belangrijk aandachtspunt zien de bedenkers de verhouding tussen de centrale en decentrale aansturing van het proces in de strategische wijkaanpak gebieden. Zij willen dit regelen via het zogenaamde complementair bestuur. Hiermee wordt bedoeld dat stedelijk bestuur en deelgemeentelijk bestuur samen het project sturen. Een ‘gebiedsmanager’ heeft hier een spilfunctie. Hij is gekoppeld aan de complementair samengestelde Stuurgroep Wijkaanpak in het gebied en is in dienst van Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting. Het is van het grootste belang dat de gemeentebestuurder en de deelgemeentebestuurder het in de stuurgroep met elkaar eens worden over het inhoudelijke programma en de weg om dit te realiseren.

3.2.2. De organisatieprincipes van het project *Maak Millinx Mooier*

Hoewel *Maak Millinx Mooier* in eerste instantie geen project was dat binnen de strategische wijkaanpak viel zijn wel dezelfde organisatieprincipes toegepast. In het jaarverslag 2001 staat het als volgt omschreven: “De verbetering van de Millinxbuurt en Dordtselaan betreft een groot aantal activiteiten, ondergebracht in negen uitvoeringsprogramma’s (thematische aandachtsgebieden). De organisatie van een grootschalige integrale aanpak is gezien de betrokkenheid van veel organisaties en de integrale doelstelling complex en vergt veel flexibiliteit en improvisatievermogen. Het is vooral een netwerkorganisatie. In het jaarverslag 2000 staat ook nog: “De programma’s maar vooral ook de samenhang van de programma’s vormen het uitgangspunt voor de organisatie”.

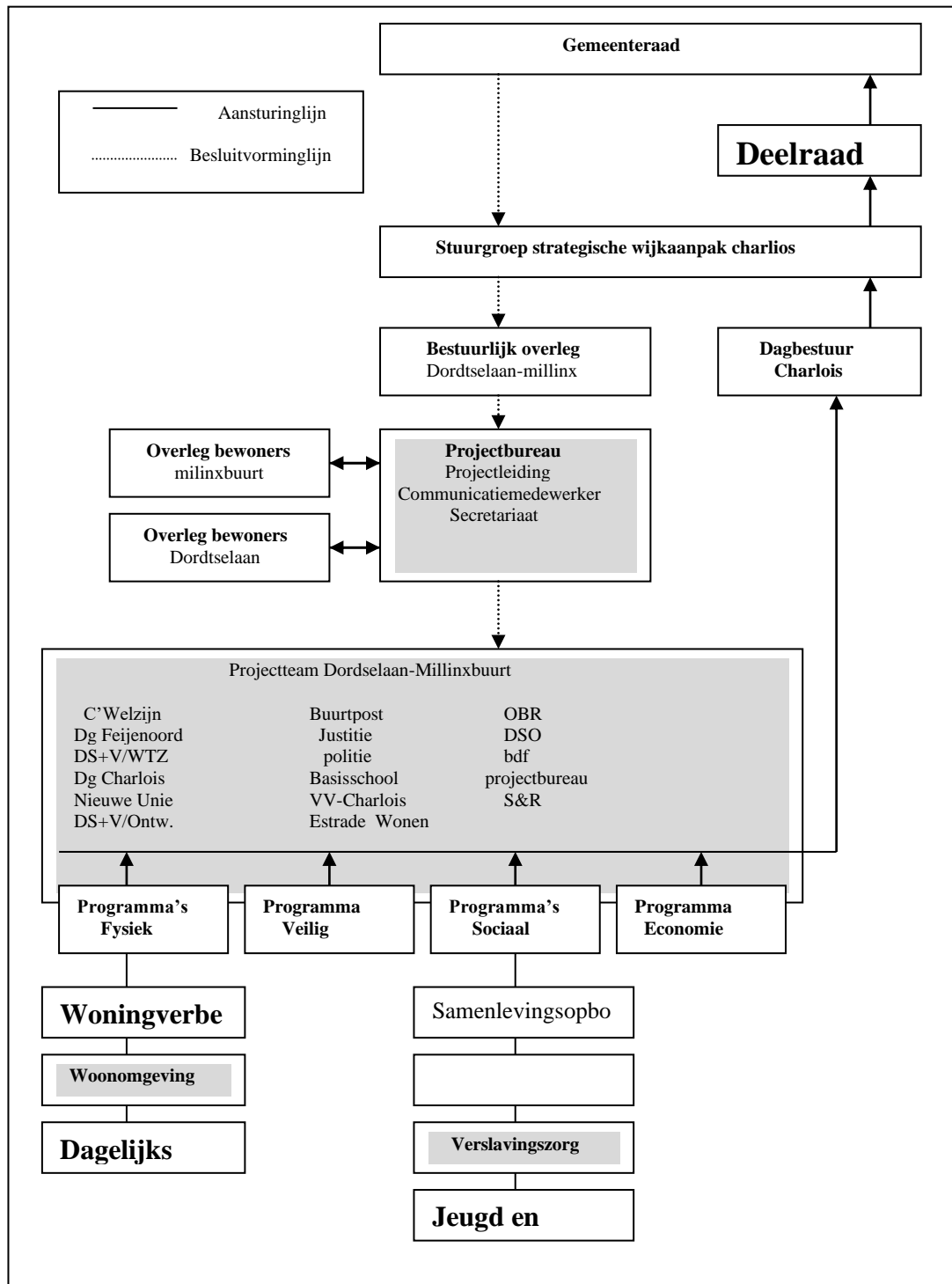
De organisatie was in 2001 als volgt (zie figuur organogram)¹²:

- Het projectbureau bestond uit de twee projectleiders, een communicatiemedewerker, en een administratief medewerkster. Belangrijkste taak: het verzorgen van communicatie tussen alle actoren en externe partijen (waaronder de media) in het project en leidinggeven aan de verantwoordelijken van de uitvoeringsprogramma’s. Tevens eindverantwoordelijk voor het project als geheel.
- De stuurgroep Strategische Wijkaanpak Charlois treedt op als bestuurlijk opdrachtgever. De stuurgroep bestond in 2001 uit de wethouder financiën (stedelijk), de voorzitter van de deelgemeente Charlois, de voorzitter van de deelgemeente Feijenoord (daar waar het de Dordtselaan betreft) en de gebiedsmanager wijkaanpak Charlois. De stuurgroep Strategische Wijkaanpak beslaat de gehele wijkaanpak Charlois en opereert op afstand. Voor de directe politieke sturing van het project fungeerde in 2001 een maandelijks bestuurlijk overleg waaraan de projectleiding, de voorzitter en betrokken portefeuillehouder van de deelgemeente Charlois, de voorzitter van de deelgemeente Feijenoord en de gebiedsmanager Charlois deelnemen.
- Als ambtelijk opdrachtgever voor het project trad op de directeur dS+V, vertegenwoordigd door de gebiedsmanager Charlois.
- Kern van de organisatie is het projectteam Dordtselaan- Millinxbuurt, een zes wekelijks overleg waaraan alle programmaverantwoordelijken en de meest betrokken organisaties deelnemen. Deze organisaties hebben elk hun vaste vertegenwoordiger in dit overleg zodat voor de projectleiding daarmee per organisatie een vast aanspreekpunt bestaat.

¹¹ Uitvoeringsprogramma wijkaanpak, september 1998.

¹² We nemen 2001 hierbij als ijkpunt. In ieder jaarverslag staat – vreemd genoeg - het organogram weer anders getekend.

Figuur 2 Organogram van het project *Maak Millinx Mooier*



3.2.3. De organisatie: een paradoxaal ontwerp?

Uit de figuur blijkt het al: de strategische wijkaanpak kende een ingewikkelde projectorganisatie. In ieder jaarverslag tekenden de projectleiders de structuur weer anders. Het organogram functioneerde meer als een bevestiging van de complexiteit van het project dan dat het de ingewikkeldheid reduceerde en de beslissings- en verantwoordingslijnen helder definieerde. Wellicht de belangrijkste daadwerkelijke wijziging is geweest dat de stuurgroep zich steeds meer terugtrok en alleen nog de grote lijnen bewaakte. Het bestuurlijk overleg werd steeds meer het platform waar de dagelijkse beslissingen genomen werden. Zelfs wij als onderzoekers hebben heel wat moeten puzzelen om te begrijpen waar het nu precies om ging. In iedere fase van het project zijn we tegen problemen aangelopen, die te maken hebben met de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In de volgende paragraaf zullen we daar uitgebreid op ingaan. Duidelijk is dat de geestelijke vaders van het project van tevoren gezien hebben dat de projectstructuur vele onduidelijkheden kende. Ze hebben dit bewust geaccepteerd omdat ze niet te veel wilden vastleggen en bureaucratiseren. Het project kan dan ook gezien worden als een experiment met het organiseren van dergelijke projecten. Experimenteren met organisatie arrangementen is een expliciete doelstelling van de Strategische Wijkaanpak.

In bestuurlijke kringen circuleert de term ‘fuzzy’ voor de wijze van organiseren van de ‘vraaggerichte wijkaanpak’. Niet te veel willen structureren, controleren en beheersen, maar juist experimenteren, losse structuren. “Dit betekent mensen en middelen bij elkaar brengen op gebiedsniveau en inzetten bij projecten waarbij gewerkt wordt vanuit de vraag en niet vanuit de posities van de verschillende partijen”.¹³ Het gaat om een arrangement dat geen permanente organisatie wil zijn, zodat vraagstukken flexibel te lijf kunnen worden gegaan.

De netwerksamenleving

“In navolging van de postmoderne filosofisch- sociologische traditie komt er een ander perspectief op de wijze van organiseren in een moderne, pluriforme en dicht geweven maatschappij. Het perspectief van fragmentatie en pluriformiteit ziet de samenleving als een netwerk zonder middelpunt. Wisselende constellaties geven gestalte aan beleid. De overheid participeert al dan niet in dergelijke processen, maar hoogstens als een van meerdere spelers. Robuuste organisaties en gedetailleerde regelgeving worden in dit verband gezien als inherent autoritair” (Uit: Van geen wijken weten, Een onderzoek naar de Strategische Wijkaanpak in Rotterdam, NSOB, juni 2001).

Als kenmerken van de ‘fuzzy’ organisatie wordt gezien¹⁴:

- Er is geen streefbeeld van de organisatiestructuur;
- In ‘fuzzy’ organisaties is hiërarchie geen dominant verschijnsel en ligt het accent op het zijn van een netwerkorganisatie;
- ‘Fuzzy’ is meer een attitude (flexibiliteit); meer een cultuur- dan een structuurbegrip
- In een ‘fuzzy’ organisatie wordt op een intelligente manier samengewerkt in steeds andere omstandigheden, afhankelijk van het vraagstuk en de uitwerking;
- ‘Fuzzy’ leent zich uitstekend voor integratie en samenhang;
- Er kan pas ‘fuzzy’ gewerkt worden als attitude en vaardigheden van medewerkers op peil zijn;

¹³ Nieuwsbrief Wijkaanpak, gemeente Rotterdam, Tweede jaargang, nummer 1, maart 2002

¹⁴ Rapport ‘VoorWaarts’ over het Ministerie van VWS. MPA, jaargang 1998-2000

- ‘Fuzzy’ organisaties zijn met name geschikt voor het beleidscircuit en in situaties waarin in een creatieve omgeving (samen met anderen) beleid wordt ontwikkeld.

Nu is het niet zo dat de SWA als ‘fuzzy’ organisatie ontworpen is. Gaandeweg heeft het een aantal kenmerken gekregen, die erop lijken. De oorspronkelijke complexe structuur van de Strategische Wijkaanpak staat haaks op de kenmerken van een ‘fuzzy’ organisatie. Maar de structuur sluit wel weer meer aan bij de sterke behoefte aan het sneller kunnen nemen van ‘kleine beslissingen’ op uitvoerend niveau. De bestuurders van de stad willen graag mandaten op uitvoerend niveau. Om dit te realiseren is een structuur nodig die werkt met omschrijvingen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en met delegatieniveaus. Hiervoor pleiten bijvoorbeeld de schrijvers in de rapportage van de visitatiecommissie Grotestedenbeleid. “Nu blijken mandaten onvoldoende op uitvoerend niveau te liggen. De bestuurlijke doorzettingsmacht is onvoldoende ingezet om kleine afwijkingen van de regels toe te staan”.¹⁵

Deze tegengestelde perspectieven vergroten de onduidelijkheid van de kaders waarbinnen de SWA zich beweegt. Daarbij legitimeert het een werkwijze die niet doelgericht en structurerend is. Ook een netwerkorganisatie, c.q. procesorganisatie kent werkwijzen en methodieken (regels), en is niet enkel en alleen een ‘trial-and-error’ organisatie, die werkt op basis van persoonlijke stijlen en voorkeuren. De bedenkers hebben onzes inziens te weinig een visie ontwikkeld (van tevoren of tijdens de rit), met welke instrumenten ze zouden kunnen sturen. Dit type projecten kan leren van ‘regels’ van de ‘fuzzy’ benadering. Omdat het gaat om een ‘procesbenadering’ zijn procesregels nodig. Een rapport van het NSOB noemt drie oplossingen.¹⁶

1. Zij kan het top-down proces van priorisering verbinden met het bottom-up proces waarin ideeën ontstaan voor projecten. Bij gebrek aan procesregels voelen deelgemeenten zich nu vaak buitengesloten, terwijl veel projecten wel ‘neerdalen’ in de wijken waar ze raken aan competenties van de deelgemeenten.
2. Procesregels verhogen het gevoel van gelijkwaardigheid van actoren en benadrukken de noodzaak van samenwerking in een netwerk. Zo willen deelgemeenten nieuwe afspraken over de benoeming van gebiedsmanagers. Nu worden deelgemeenten louter geconsulteerd over de voordracht van de betrokken stedelijke dienst, en rest hun slechts een veto.
3. Uitwisseling van onderlinge beelden draagt bij aan het goed functioneren van een netwerk. Blijven ze onbesproken dan volgt ‘papegaaien’ zoals: ‘de diensten ondersteunen de wijkaanpak niet’ versus ‘deelgemeenten geven niet aan wat ze willen’.

Hoe zijn deze tegengestelde denkwijzen vertaald in een organisatievorm van het Millinx project? Laten we de sturingsorganisatie van het project *Maak Millinx Mooier* eens nader onder de loep nemen.

¹⁵ ‘Doen, doen, doen!’, Slotnotitie Visitatiecommissie Grotestedenbeleid G4, 28 februari 2002

¹⁶ Mariëtte Christophe e.a., ‘Van geen wijken weten. Een onderzoek naar de Strategische Wijkaanpak in Rotterdam’, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), juni 2001.

Stuurgroep – bestuurlijk overleg

Een eerste belangrijke pijler waren de stuurgroep en het bestuurlijk overleg. Gezien de complexiteit van het project en de aansturing was van tevoren te voorzien welk type moeilijkheden zouden kunnen ontstaan. De mogelijkheid van de projectleiding om uitvoeringsprogramma's aan te sturen was immers beperkt. Daar waar problemen in relatie tot de betrokken organisaties zouden ontstaan zou de stuurgroep dan wel het bestuurlijk overleg handelend moeten optreden. In de praktijk bleek dit moeilijk.

Organisaties, die sterk een eigen verantwoordelijk voelden en breder dachten dan de Millinx buurt, fietsten dwars door het project heen. De politie is hierbij het meest sprekende voorbeeld, maar ook de welzijnsorganisatie Charlois Welzijn kon men niet dwingen.

Projectleiding

De tweede en misschien wel belangrijkste pijler van het project was de gezamenlijke projectleiding. Een fysieke en sociale projectleider, samen verantwoordelijk voor het geheel. De bedoeling was duidelijk: in plaats van zich op te sluiten in de eigen schaal en maat kunnen de fysieke en sociale pijler ieders perceptie zien als een verrijking. Het zou juist gaan om twee aparte visies, die oplossingen mogelijk maken. In de eerste jaren deelden de projectleiders ook daadwerkelijk samen de verantwoordelijkheid, in de laatste fase is men daarvan afgestapt. Het was steeds moeilijker om vol te houden en de inhoudelijke standpunten begonnen steeds meer uit elkaar te lopen. Nog belangrijker is dat naarmate het project vorderde de fysieke projecten steeds meer structuur en ritme oplegden aan de sociale pijler. De meningen tussen de projectleider fysiek en sociaal liepen steeds verder uiteen. De projectleider sociaal bleef sterker vasthouden aan de oorspronkelijke doelen van het project waarvan 'blijvende woonplek voor oorspronkelijke bewoners in de wijk' in feite strijdig was met de doelstelling gericht op het aantrekken van middeninkomens voor de nieuwbouw. De fysieke projectleider gaf meer toe aan economisch fysieke wetmatigheden. Hij heeft sterk ingezet op woningverbetering voor middeninkomens, waardoor de oorspronkelijke bewoners moesten wijken. Dat had duidelijke gevolgen voor de Antillianen in de buurt. Hierin komt in de eerste plaats een fundamenteel (denk-) verschil tot uiting tussen sociaal en fysiek.¹⁷

Denkverschil tussen sociaal en fysiek

Sociaal	Fysiek
Groepen mensen/ individuen	Stenen
Probleemoplossing	Probleemverplaatsing
Kwaliteit	Kwantiteit
Maat	Schaal
Ontwikkelen	Toetsen
Tijd nemen	Ongeduld
Ongeduld	Tijd nemen voor lange procedures

Ruimtelijke maatregelen lossen sociale problemen vaak niet op maar veranderen de functies van de ruimte waardoor mensen wegtrekken en nieuwe mensen ergens komen wonen of werken. In veel gemeenten komt de wijkaanpak er op neer dat woningen worden gesloopt en er nieuwbouw komt. Het probleem verdwijnt plaatselijk om elders weer op te duiken. Sociaal beleid wil veel meer de problemen op de plaats zelf oplossen.

¹⁷ Box uit: Verslag derde conferentie over de Sociale en Culturele ruimtevraag, stadsdeel Amsterdam Oost/ Watergraafsmeer, 11 februari 2003.

Sociaal beleid is gericht op kwaliteiten: levensloopbestendig wonen, speciale voorzieningen in de wijk, etc. Bij wonen is men meer gericht op kwantiteiten, aantallen woningen, hoewel men ook daar steeds meer naar woonkwaliteiten kijkt. Ook in de tijd zijn er verschillen. Sociaal heeft veel tijd nodig om ingewikkelde problematiek tot op individueel niveau op te kunnen lossen. Dat stuit vaak op ongeduld bij ruimtelijke ordenaars, die gewend zijn concrete resultaten te krijgen van hun werk. Aan de andere kant kent de ruimtelijke ordening lange procedures, en kan er in het sociaal beleid ook veel op heel korte termijn gebeuren als dat nodig is. Vanuit sociaal wordt gewerkt aan menselijke ontwikkeling. Bij ruimtelijke ordenaars kom je nog wel eens een toetsende houding tegen in plaats van een stimulerende houding. In de praktijk blijkt bovendien dat fysiek machtiger is: het zijn financieel- economische processen met een eigen wetmatigheid, die dwingend zijn en - eenmaal in gang gezet - nauwelijks beïnvloed kunnen worden. Maar ook dient hierbij te worden bedacht dat de projectleider fysiek zijn basis heeft in een zeer sterke ‘moederorganisatie’, de dS+V, met grote expertise in ruimtelijk- fysieke projecten. De lijnen, die daar uitgezet worden, zullen grote invloed hebben op zijn handelen. Voor de projectleider sociaal geldt dit in veel mindere mate. Hij was in eerste instantie in dienst bij Charlois Welzijn. Deze organisatie was in een interne crisis en de projectleider had er meer een conflictueuze verhouding mee, dan dat ze fungeerde als bron van expertise en ervaring op het terrein van het sociale. Later is hij ook aangehaakt bij dS+V, maar dat leverde natuurlijk ook niet een fundament voor het strategisch denken en handelen binnen het sociale domein. Zijn ondersteuning moest met name komen van het vertrouwen van bestuurders in zijn stijl van organiseren en visie op het sociale.

De projectleiding had – afgezien van het fysiek - ruimtelijke deel - veel meer een initiërende, informerende en begeleidende rol dan een sturende, contracterende rol. De sturing was veelal inspanningsgericht en procesgericht. Hoewel de doelen (beoogde resultaten) van de deelprojecten/ programma’s zeer ‘SMART’ waren geformuleerd, waren de doelen van het project als geheel niet zodanig scherp dat de afzonderlijke projecten daaraan duidelijk aangehaakt konden worden. Het project *Maak Millinx Mooier* als geheel wordt gekenmerkt door weinig tastbare doelen, veel partijen, en veel vakdisciplines. Overigens wordt dit erkend door de projectleiding en zelfs gezien als een bewuste aanpak van het project. Zij zag de organisatie als een netwerkorganisatie. Maar hier keert de boven gestelde vraag terug: wat zijn de principes van een netwerkorganisatie?

In dit project was het dan ook belangrijk een uitgesproken visie te hebben op de processturing en het daarbij ontwikkelen van adequate instrumenten. In het volgende hoofdstuk zullen we hier nader op ingaan, door te beschrijven hoe men samenhang in het project heeft willen aanbrengen. Wel heeft men het project een eigen budget gegeven, zodat de projectleiding leveranciersmanagement kon bedrijven. Dat is maar ten dele gebeurd. En waar het bitter nodig was, heeft het te lang op zich laten wachten.

Persoonlijke stijl van de projectleiders

In de loop van het project is de projectleider fysiek steeds meer het gezicht van het project geworden. Dit heeft ongetwijfeld ook te maken met het feit dat een projectleider sociaal zich veel moet verhouden tot mensen en organisaties in de buurt. Persoonlijke verhoudingen en voor- en afkeuren spelen op dit kleine sociale speelveld een grote rol. Met de eerste verbreding naar de Dordtselaan, kwam ook de bewonersorganisatie Feijenoord (BOF) in beeld, en daarmee een sterke partner, die al langer van mening was dat te veel capaciteit in de Millinxbuurt gestopt werd. Juist dan heeft een projectleider sociaal een sterke ‘backing’ nodig, om in dit sociale en politiek/ bestuurlijke wespennest overeind te blijven. De

projectleider sociaal heeft zijn rug gerecht, maar is uiteindelijk aan de sterk veranderende omstandigheden ten prooi gevallen.

Projectteam

Het projectteam was het belangrijkste projectplatform op uitvoeringsniveau. Daar kwamen eens in de zes weken de verantwoordelijken van de uitvoeringsprogramma's en soms ook vertegenwoordigers van de betrokken organisaties bij elkaar om de vorderingen in het project door te nemen.

Dit projectteam heeft een belangrijke rol vervuld. Iedere deelnemer voelde de drang om erbij aanwezig te zijn. Voor informatie, voor afstemming - voor zover mogelijk - van het dagelijkse handelen, voor het gevoel bij een belangrijk project te horen. En natuurlijk ook om dicht bij de geldkraan te blijven.

3.3. Instrumenten van participatie en communicatie

Tot slot beschrijven we de belangrijkste instrumenten van participatie en communicatie die in het project aangewend zijn. Daarnaast geven we een korte beoordeling. We hebben niet de intentie daarin volledig te zijn. Het zijn observaties, die volgens ons van belang zijn voor vergelijkbare projecten in de toekomst.

In het project hanteerde men het uitgangspunt dat het de buurt 'ontbreekt aan zelfregulerend vermogen'. Omdat een project maar tijdelijk is zal het project er op gericht moeten zijn dit zelfregulerend vermogen te versterken. Een programma samenlevingsopbouw en activering zou hierin een belangrijke rol moeten spelen. In het jaarverslag 2000 signaleert men vooruitgang op dit terrein. Vooral het Millinx Money-spel en de soap leveren een belangrijke bijdrage. Maar ook de begeleiding van vrouwengroepen, de activiteiten van de Antilliaanse vereniging en het werk van het opbouwwerk op de Dordtselaan in samenwerking met de bewonersgroep ziet men als momenten om bij stil te staan. In het jaarverslag 2001 noemt men met name het Millinx Money-spel, het Millinxtheater en het opbouwwerk

Kenmerken van de methodiek van *Maak Millinx Mooier*

Het eerste projectplan (1997) benoemde drie kenmerken van de methodiek van het project:

- Individuele benadering ('beter een persoon een baan, dan tien een sollicitatiecursus');
- Integrale aanpak ('materiele verbeteringen alleen lossen geen sociale problemen op... het maakt de buurt slechts minder toegankelijk voor mensen met weinig kansen');
- De campagne methode (kortdurende, intensieve aandacht voor bepaalde thema's) en de campagne met Max Millinx'.

Het zijn met name de integrale aanpak, de campagne methode en de communicatie, die samenhang in het project moesten brengen. De integrale aanpak moest vorm krijgen door de combinatie van fysieke- en daarop afgestemde sociale projecten. De bijeenkomsten van het projectteam speelden hierbij een belangrijke rol. Dit bespreken we nader in Hoofdstuk 4. De campagne methode heeft een doelgroep benadering en probeert acties op een geconcentreerde wijze op vele fronten tegelijk in te zetten. Het gaat om korte activiteiten die met veel tamtam worden opgestart en weer afgesloten.

Vanaf het begin gaf men communicatie een centrale plaats in het traject. De communicatiedoelen die men stelde waren de volgende:

- Imagoverbetering: Millinx beter op de kaart;
- Meer onderlinge betrokkenheid;
- Bekendheid en betrokkenheid van bewoners met de aanpak van de buurt;
- Heldere communicatie tussen organisaties, die aan de buurt werken;
- Korte lijn naar bestuurders.

Met betrekking tot communicatie waren in februari 1999 de volgende activiteiten in uitvoering: Millinx Money-spel + magazines, de Max Millinx strip, bewoners investeringsplannen (circa 25.000 Euro gedurende 4 jaar, totaal 100.000 Euro), persberichten, interviews en presentaties, de jaarlijkse Millinxconferentie, de tentoonstelling buurtportretten, de Buurtermometer, de Website.

In 2001 waren dit: lokale en nationale media, de jaarconferentie, het Millinx Money magazine, Millinx Money-spel, de Nieuwsbrief, het bewonersoverleg, het Millinx theater, de Website, en een flink aantal festiviteiten en mijlpalen. In 2001 laat vooral de MillinxParkParade van zich spreken.

3.3.1. Het opbouwwerk

Het opbouwwerk is in de hoogtijdagen van het project niet goed van de grond gekomen. Tot 2000 heeft het goed gefunctioneerd. Er was een opbouwwerkster, die door de buurt op handen gedragen werd. Zij is weggegaan door een conflict met Charlois Welzijn, haar werkgever. Daarna lukt het Charlois Welzijn niet een vervanger te vinden. Pas half 2002 is weer een nieuwe opbouwwerker aan het werk gegaan. Hiermee is een belangrijk instrument om tot zelfregulering van de buurt te komen niet gebruikt. De bewoners hebben vaak rechtstreeks met de projectleiding gecommuniceerd. De bewoners konden dit niet goed aan. Veel momenten verloren ze de moed: “Je moet alle dagen beschikbaar zijn om goed mee te kunnen denken”. De opbouwwerker als intermediair tussen bewoners en organisaties hebben de bewoners en de projectleiding node gemist.

3.3.2. Het Millinx Money-spel

Het Millinx Money-spel is zonder twijfel een mooie ‘sociale uitvinding’. Het maakt bewoners tot mede investeerders in hun eigen buurt. Via het spel kunnen zij geld verdienen om investeringen te doen in hun eigen leefomgeving. Om voldoende geld te kunnen inzamelen moeten ze samenwerken met andere bewoners. De bedoeling is dat bewoners samen een investeringsplan indienen. Daarnaast kan de spelleiding via de ingevulde kaarten, die een onderdeel zijn van het spel, zien hoe de mensen denken over de ontwikkelingen in de buurt. Dit vormde een soort buurttermometer.

Een jury bepaalt welke plannen goedgekeurd worden. De afgelopen jaren zijn vele kleinere en grotere plannen uitgevoerd. Uiteindelijk was het spel bedoeld om op een speelse wijze de cohesie in de buurt te versterken; de interactie tussen bewoners onderling te laten toenemen en op een directe manier met multiculturele bewonersgroepen te communiceren over verbeteringen en veranderingen in de buurt. Dit zou de betrokkenheid met de vernieuwingen vergroten.¹⁸

¹⁸ Jaarverslag Project Maak Millinx Mooier 1998, pag. 25

Korte evaluatie van het Millinx Money-spel

Het spel deed het goed in de Millinxbuurt. Er zijn evenwel veel pauzes geweest in het spel, doordat er geregeld een nieuwe spelleider gezocht moest worden. Om het spel consequent door te zetten is een professionele aanpak nodig. Jammer genoeg is de buurtthermometer veel te weinig systematisch gebruikt. De enkele keer dat de kaarten geturfd zijn, bleek het een interessante moment opname van de gevoelens van de bewoners ten aanzien van de ontwikkelingen in de buurt. Als dit op geregelde momenten gedaan was, was dit naar onze mening een goed monitoring instrument geweest, waarvan men de resultaten ook snel aan de bewoners had kunnen laten zien.

Bekwaam personeel is van groot belang om zo'n project tot een succes te maken evenals continuïteit. Er zijn drie verschillende spelleiders geweest, wat de continuïteit ernstig schade heeft gedaan.

3.3.3. De Millinx-soap

De kleine toneelstukjes, opgevoerd door een aantal actieve Millinx bewoners hebben vanaf de zomer van 1999 een zeer belangrijke rol gespeeld in het project. De buurtaanpak zat toen op een dieptepunt.

Grimmige sfeer in de buurt

'Men kan gerust stellen dat de soap de Millinxbuurt door een enorme moeilijke periode heeft geholpen. De sfeer in de buurt was begin 2000 zeker grimmig te noemen, de harde politie inzet was noodzakelijk, maar maakte het er niet gezelliger op. De enorme belangstelling van de media bracht ook nog eens extra deuk in het imago van de buurt.'¹⁹

Via het Millinx Money-spel is geld gekregen voor het aantrekken van een professionele regisseur. In een jaar tijd zijn 5 afleveringen opgevoerd. De eerste afleveringen worden door honderden buurtbewoners bezocht. Een circustent op het Moerkerkeplein is de plek. Het publiek bestaat uit Antillianen, Surinamers, Marokkanen en Nederlanders: zo'n driekwart zwart en een kwart wit. Er zitten ook bestuurders, opbouwwerkers, beleidsmakers, schoolleiders, onderzoekers, directie en personeel van woningbouwverenigingen en banken, en journalisten.

De inhoud wordt bepaald door de buurtbewoners. Het gaat over wat hen bezighoudt. Enkele thema's: zinloze buurtvergaderingen, beschimmelde muren, ongeoorloofd politieoptreden, uit de buurt verhuizende bewoners, drugsoverlast, maar ook de liefde. Er spelen veertig bewoners in mee. Ook de projectverantwoordelijken spelen een rolletje in de serie: Herman Meyer, Dominique Schrijer, Jan Maas en Duco de Bruin. Het is een groot succes. De soap is een uitlaatklep. En het geeft een Millinx gevoel: wij tegen de rest van de wereld. De soap is eindelijk iets wat mooi is aan de buurt en dat willen de bewoners graag laten zien. Een tegenwicht tegen de eindeloze negatieve aandacht voor de buurt. Daarbij is het 'gewoon' gezellig.

¹⁹ Maak Millinx Mooier, jaarverslag 2000.

Millinx-soap is geen trucje

'Het succes van de MillinxSoap zit 'm erin dat het geen trucje is. Dat het niet op zichzelf staat, maar lijnen heeft naar andere onderdelen van het project Maak Millinx Mooier. Dat het van de bewoners zelf is, en dat wij ons als schrijfster en regisseur gerealiseerd hebben dat je een instrument als theatersoap in de Millinxbuurt niet vrijblijvend kan hanteren. Je moet je eraan verbinden en wij doen dat vanuit onze professionaliteit als theatermaker en onze ervaring van wijkprocessen. Of anders gezegd: door de gekte van ons vak te combineren met onze fascinatie voor processen in oude stadswijken. Want kunst en cultuur wordt helaas nog veel te weinig ingezet binnen de wijkaanpak, terwijl er zoveel bruikbare methodieken uit af te leiden zijn.'

Pieta Bot en Cees Bavius, tekstschrijver en regisseur van de MillinxSoap²⁰

De soap leidde ertoe dat bewoners in 2001 een Stichting Millinxtheater opgericht hebben waarin buurtinitiatieven op het gebied van muziek, theater en toneel een plaats krijgen.

Bewoners zijn in 2001 bezig geweest om hiervoor twee leegstaande panden aan de Millinxstraat geschikt te maken, die het projectbureau hen ter beschikking stelde. Door gebrek aan opbouwwerk de eerste helft van 2001 hebben bewoners dit pas eind 2001 weer opgepakt. Een beeldend kunstenaar heeft een atelier in het pand van waaruit hij samen met bewoners en leerlingen van de schoolprojecten initieert.

Midden 2001 is een laatste voorstelling gespeeld met de veelzeggende titel: '*De laatste Spartanen*'. Daarna hebben de bewoners een adempauze ingelast.

Korte evaluatie van de Soap

In 2000 kende de soap een hoogtepunt. Het was één van de weinige aansprekende positieve zaken uit de buurt in een tijd waarin de wijkaanpak slecht liep. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de soap een grote lading kreeg: het was theater, opbouwwerk, bewonersbijeenkoms, communicatie met media, druk naar politici en projectleiding. Kortom, het was alles in één geworden. In 2001 waren de deelnemers gewoon moe en dit zette zich voort in 2002. Volgens de nieuw aangetrokken opbouwwerker was de situatie in januari 2002 als volgt:

- Het gebouw voor het theater bleek ongeschikt en het ging weer niet vanzelf. Weer zou veel energie verzet moeten worden door de weinig overgeblevene actieve bewoners.
- De actieve mensen waren moe: 'Millinx buurtbewoner is een beroep op zich geworden'.

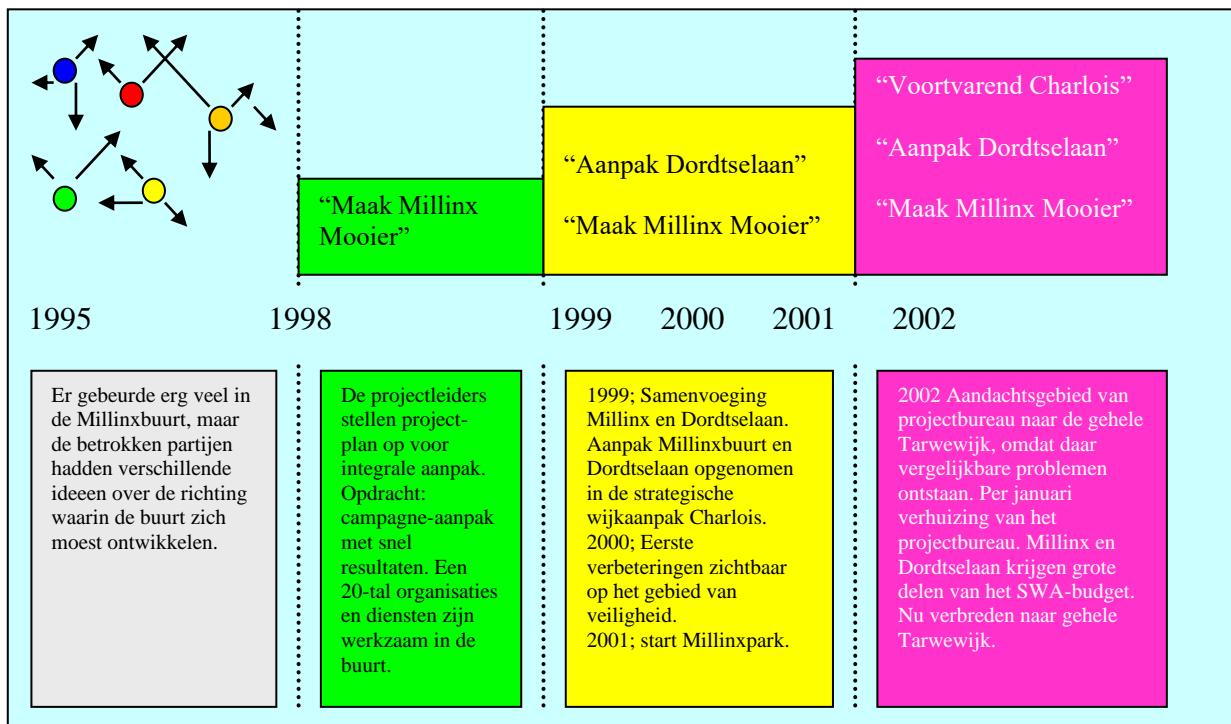
De soap heeft met name een vacuüm opgevuld dat door de afwezigheid van opbouwwerk was gevallen. Daardoor is de soap aan het eigen succes ten onder gegaan. Te weinig heeft men gezien dat de soap een beperkt middel is en geen oplossing voor alle problemen. Bij gebrek aan het ontstaan van een actieve bewonersgroep, begeleid door een professionele intermediair krijgt de soap een hoog 'dansen op de vulkaan' gehalte. Eén van de professionals in de buurt vindt: 'De soap is misbruikt: het is door de omgeving uit de normale proporties getild en tot het bewijs gebombardeerd dat de Millinxbuurt de kracht had om 'terug te komen, dat de Millinxbuurt het heel goed zelf kan'.

3.4. Verbreding van het project

Het project *Maak Millinx Mooier* is in te delen in een aantal perioden, waarin de structuur van het project veranderde. In de periode voor 1995 is de wijk verregaand verloederd. In 1995 is

²⁰ Bronnen: VNG-magazine 24/ 31 december 1999; De vitale stad, jaargang 3, februari 2000.

de overheid gestart om de wijk aan te pakken door een aantal diensten in de wijk aan het werk te zetten. Tijdens deze start was er een groot aantal niet gecoördineerde initiatieven. Door het gebrek aan coördinatie en de verscheidenheid aan activiteiten leverde de inzet veel te weinig resultaten op. Nadat het gebrek aan resultaten en sturing is besproken op een werkconferentie met diverse belanghebbenden zijn twee projectleiders aangesteld, met de opdracht een gecoördineerd programma op te stellen voor de Millinxbuurt. Nadat het projectplan voor het project *Maak Millinx Mooier* was goedgekeurd, zijn een aantal deelprogramma's gestart met afgeleide doelstellingen. Vervolgens is het project verbreed doordat de Dordtselaan als buurstraat vergelijkbare problematiek kende. Daarna volgde nog een tweede verbreding van het project, waardoor het onderdeel wordt van een aanpak van de gehele wijk. In de figuur is dit schematisch weergegeven.



3.4.1. De verbreding van het project en leefbaarheid

Eind 2001 betoogden wij als evaluatoren dat een verbreding van het project *Maak Millinx Mooier* naar andere delen van de Tarwewijk risico's met zich meebracht. Het eerste risico is dat te gemakkelijk wordt geconstateerd dat het project *Maak Millinx Mooier* toch wel loopt. De heer Schrijer, portefeuillehouder van de deelgemeente Charlois: “Verbreding kan nu ook. Het wederopbouwplan van de Millinx is in uitvoering, de vaart zit erin. We gaan nu 5 buurten aanpakken”. Het beeld dat de uitvoering wel loopt is echter vooral gebaseerd op het fysieke deel van het project. Het is nog maar de vraag of het sociale programma ook wel vanzelf loopt. Bovendien is ook de fysieke vernieuwing in een hoop delen van de Millinxbuurt nog niet voltooid. Als dat proces stopt, vallen deze delen wederom buiten de boot, zoals dat in de jaren tachtig ook al gebeurde met de stadsvernieuwing.

Behalve dat verbreding ten koste kan gaan van capaciteit en geld voor de Millinxbuurt - zonder dat de resultaten echt ingeboekt zijn - kan het ook gevolgen hebben voor de samenwerking binnen het project en het behalen van gezamenlijk resultaten. De samenwerking vraagt in de huidige fase eerder meer aandacht dan minder.

3.5. Fasering van het project

In onderstaand schema wordt het faseringsmodel van een proces gestuurd project gebruikt om het verloop van het project *Maak Millinx Mooier* tegen een ideaaltypisch plaatje af te zetten. Interessant gegeven is dat het verloop van de verschillende onderdelen van het project (het sociale en fysieke deel) niet automatisch parallel lopen in de tijd.

Diagnosefase (1995-1998):

In deze fase van het project is gewerkt met behulp van de aanwezige kennis bij de diverse professionals uit de wijk. Samen met hen is gekomen tot een uitgebreid projectplan waarmee de twee projectleiders het project hebben opgepakt.

De diagnosefase is gebruikt om de (overleg)structuur van het project nader uit te denken. De samenhang tussen de verschillende lopende programma's in de wijk, werd als kernelement voor het slagen van het project gezien.

Experimentele fase (1998-2001)

In de experimentele fase zijn veel initiatieven genomen op tal van terreinen. Het project werkte met het principe "Laat duizend bloemen bloeien". Diverse initiatieven op uiteenlopende terreinen werden ondersteund. Leverde het iets duurzaam op dan was het mooi meegenomen, mislukte het, dan was het jammer. In deze fase was er veel geld ter ondersteuning van (positieve) initiatieven van de bewoners uit de buurt. Het Millinx Money-spel met het speelgeld dat gebruikt werd voor investeringen in de buurt was hier een mooi voorbeeld van.

Een van de indrukwekkendste experimenten kwam van buiten de projectorganisatie, namelijk de fouilleeractie van de politie. Dit experiment heeft landelijk veel impact gehad en negatieve publiciteit voor de wijk opgeleverd. De experimenten die bedacht werden voor het sociale deel van het project bleken moeilijk te bekostigen te zijn, terwijl de ideeën ten aanzien van het Park en het Parkhuis er redelijk snel doorheen zijn gekomen.

'Rolling out' fase (2001 – 2003)

In de vorige fase zijn de verschillende instrumenten uitgeprobeerd en op hun werking en uitvoerbaarheid getoetst. In deze fase is het de bedoeling om de meest effectieve en efficiënte instrumenten te gebruiken voor de aanpak in het project. Uit de doorloop van het project blijkt dat leefbaarheid daadwerkelijk een tocht is van de lange adem. In deze fase bleek en blijkt het in bepaalde perioden steeds weer moeilijk om de bewoners te overtuigen dat het beter gaat met de wijk. De eerste resultaten zijn echter goed zichtbaar, de contouren van het park, de eerste bewoonde nieuwe huizen, een Millinxtheater waar nog steeds door enkele enthousiastelingen aan gebouwd wordt.

Duurzaamheidsfase (2003 -?)

In onze optiek is deze fase nog steeds niet aangebroken. Zomer 2003 kijken de bewoners naar hun directe omgeving en zien dat er nog veel huizen niet klaar zijn, dat straten nog hier en daar opgebroken zijn en dat er grote delen van de wijk nog aangepakt moeten worden. Ook de sociale projecten vragen langere tijd om van duurzaamheid te kunnen spreken. De mensen die aan het werk geholpen zijn, moeten hun baan ook in deze economisch moeilijkere tijd zien te behouden.

3.6. Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat de problemen in de Millinxbuurt niet op zichzelf staan. De grote stad kent diverse sociale problemen door haar aantrekkingskracht op mensen met minimale kansen. In de ‘mindere’ wijken van een stad, waar de huren in eerste instantie laag zijn en de sociale controle (en de vindbaarheid) minimaal is, hopen problemen zich op. Daar waar criminelen normaliter zelden zich te buiten gaan aan grensoverschrijdend gedrag in de eigen buurt, is in een achterstandsbuurt deze ‘rem’ volledig zoek. Vooral daar waar de criminelen en hun slachtoffers in hetzelfde gebied wonen. De aanpak van de achterstandswijken is een vraagstuk, waar niet eenduidige antwoorden op gevonden zullen worden. De Strategische Wijkaanpak was een Rotterdams experiment, dat na relatief korte tijd weer is afgebouwd. Het project *Maak Millinx Mooier* was een uitwerking van dit experiment op het niveau van een klein buurtje.

Hoewel de omstandigheden de aanpak sterk hebben beïnvloed en veranderd, blijven de doelstellingen grotendeels overeind. De samenhangende aanpak wordt doorgezet ook in de Tarwewijk. Het grote verschil is dat veiligheid apart aangepakt wordt en dat een repressieve aanpak daarbij niet geschuwd wordt. Via de ‘mariniers’ is hier ook strakke top-down sturing op gezet. De redenen hiervoor zijn begrijpelijk. Het risico is echter dat veiligheid niet meer gezien wordt als een onderdeel van een proces van leefbaar maken van wijken en buurten. Nog meer zal dan blijken dat problemen alleen maar verplaatst worden.

Aandacht voor veelvormigheid problematiek	Instrumenten ontwikkelen en inzetten	Sociale activering van specifieke doelgroepen	Mensen aan werk / zinvolle vrijetijdsbesteding geholpen	Mensen zijn deel geworden van de beroepsbevolking.
Projectplan geschreven	Contacten leggen met belanghebbenden	Park aanleggen	Park klaar en beheerd	Bewoners kennen zelf de weg naar ondersteunende instanties, diensten, organisaties, overheid of worden outreachend benaderd.
Aanpak bedacht	Professionals motiveren tot samenwerken	Participatie van bewoners	Bewonersorganisatie actief	Park gebruikt door beoogde doelgroep
Doelstellingen geformuleerd	Participatie van bewoners stimuleren	Huizen gebouwd	Bewoners in nieuwe huizen	Bewoners organiseren zichzelf
Info verzamelen	Projectbureau opgestart	Start renovatie		Organisaties en diensten zijn klantgericht voor de buurt.
Nadenken over de problematiek	Communicatiemiddelen ingezet			
Verantwoording middelen				
DIAGNOSE FASE	EXPERIMENTELE FASE		'ROLLING OUT' FASE	DUURZAAMHEIDS FASE
Het project wilde in de langjarige ritmes en trends interveniëren middels een aantal projecten. De projecten tezamen vormen een combinatie van chirurgische ingrepen, die moeten leiden tot een herstelde buurt, het liefst met daarin in ieder geval een deel van de oorspronkelijke bewoners. Het is daarmee ook gericht op het verbeteren van de leefbaarheid, het bestrijden van achterstand in een multiculturele samenleving middels de wijkaanpak. Het is nooit duidelijk gesteld wat de gemeente in deze buurt wil bereiken	Fouilleeractie Millinxsoap als integratie instrument Kunstenaarsplakken met schoolkinderen affiches op leegstaande panden, o.i.v. het weer gaan ze stuk en hangen ze scheef. Bureau Taimaz bemiddelt naar werk Millinxmoneyspel	Diensten werken bureaucratisch een foutje maken is erger dan veel te laat opleveren. Toezicht politie onvoldoende Veel lege / gesloopte woningen M. soap blijkt goed middel om bewoners een stem te geven en om de realiteit te laten zien. Charlois Welzijns bijdrage niet operationeel	Sleuteluitreiking eerste bewoner Antillianen worden aan het werk geholpen Vrouwenhuis geopend	Vanuit het project wordt onderkend dat de kansen van de buurt alleen te benutten zijn als het beheer en de sociale investeringen in de wijk ook na afloop van het project zullen doorgaan.

Hoofdstuk 4 Samenhang en integrale aanpak

Introductie

Het project *Maak Millinx Mooier* is als wijkaanpak nadrukkelijk neergezet als integraal project: een project waarin verschillende sociale en fysieke aspecten van de wijkaanpak op elkaar afgestemd zijn. Deze samenhang zou één van de meerwaarden in het project moeten worden.

Met het aanstellen van twee projectleiders: één voor de fysieke en één voor de sociale verbeteringen, is gekozen voor een *nieuwe experimentele aanpak*. Het idee was dat alleen door een integrale aanpak de buurt uit het dal te halen was. Het idee is ook dat een effectieve aanpak van problemen en kansen in buurten als de Millinxbuurt alleen mogelijk is als verschillende diensten, disciplines en instellingen samenwerken.

De evaluatie is er mede op gericht om die integrale aanpak, samenwerking en samenhang te beoordelen, want dat maakte het project *Maak Millinx Mooier* anders dan een gewoon buurtproject. Eén van de kernvragen van het evaluatieonderzoek is dan ook of de beoogde samenhang tot stand is gekomen in het project. Dat is van belang omdat aan de wijkaanpak de volgende impliciete aanname ten grondslag ligt: er bestaat een positief verband tussen enerzijds het versterken van de samenhang van het fysieke, het economische en het sociale én anderzijds het maatschappelijke rendement van de daaruit voortvloeiende resultaten (de 'effecten'). Het maatschappelijk rendement van het project zou zich naar de bewoners van de Millinxbuurt uiteindelijk moeten vertalen in de vergroting van de leefbaarheid van de buurt en zelfredzaamheid van de bewoners. Overigens is het voor de evaluatoren moeilijk te beoordelen of de toename van de leefbaarheid het directe gevolg is óf het effect van meer samenhang in het project.

4.1 Sturing op Samenhang - de 'programma-aanpak'

Van gebrek aan samenhang in een project wordt een bewoner zich vaak pas bewust op het moment dat zaken niet goed gaan - als instanties langs elkaar heen werken, of tegenstrijdige informatie geven. Als er soepel samengewerkt wordt merkt een bewoner of afnemer van een dienst daar weinig van - de samenhang en samenwerking is er gewoon, de dienst wordt goed verzorgd.

In een groot en complex project als *Maak Millinx Mooier* is die samenhang niet zomaar aanwezig. In *Maak Millinx Mooier* zijn verschillende deelprogramma's samen uitgevoerd door een veelheid aan organisaties (zie hoofdstuk 2). Bovendien zijn de doelen van het project ambitieus, met name omdat zowel fysieke als sociale verbeteringen worden nagestreefd in een buurt die al lang gekenmerkt wordt door hardnekkige problemen op beide vlakken. De beoogde samenhangende aanpak is derhalve verre van vanzelfsprekend, maar eerder iets dat actief gerealiseerd moet worden door de deelnemers in het project.

In feite bestaat het overkoepelend project *Maak Millinx Mooier* uit een aantal tijdelijke doelgerichte unieke activiteiten, die ieder bijdragen aan het nastreven van vooraf overeengekomen doelen. Er is sprake van meerdere uitvoeringsprogramma's en activiteiten die tegelijkertijd gemanaged moeten worden. Dat vereist een specifieke sturingsaanpak voor de integrale coördinatie van de activiteiten, voor het richten van de energie, voor het daadwerkelijk nastreven van doelen en voor het inspelen op gewijzigde omstandigheden. We noemen dat de 'programma-aanpak'.

Het evaluatieteam heeft gekeken naar de effecten van door de projectleiding toegepaste instrumenten om samenhang te creëren, maar ook hoe de uitvoeringsprogramma's zelf samenhang genereren. Centraal stond hierbij de vraag: in hoeverre maken uitvoeringsprogramma's voor de uitvoering van programmaonderdelen keuzes met het oog op het bevorderen van samenhang met andere deelprogramma's. Ook is de samenhang tussen fysieke en sociale maatregelen onderzocht en gekeken in hoeverre er sprake is van gelijkwaardige aandacht. Dit betekent immers een doorbreking van de traditionele sectorale benadering. Ook het bevorderen van communicatie en vergroten van samenwerking zijn aangegeven als doelstellingen voor het project *Maak Millinx Mooier*. Als laatste is dan ook de samenwerking tussen de organisaties, afdelingen en diensten onder de loep genomen gedurende de looptijd van de evaluatie in de monitor en tijdens interviews.

Samenwerking, samenhang en integraliteit kunnen in een project op allerlei manieren tot uitdrukking komen. Een vijfpunts schaal van toenemende samenwerking en samenhang ziet er als volgt uit:

1. Gemeentelijke afdelingen en diensten werken ad hoc met elkaar samen evenals organisaties buiten de gemeente. De kennis over de projectonderdelen neemt toe bij de projectdeelnemers met betrekking tot samenhang.
2. Meerdere professionals (fysiek en sociaal) werken ad hoc uitvoeringsgericht met elkaar samen. Een begin van samenhang binnen de fysieke sector en/of sociale sector is operationeel op uitvoeringsniveau. De dichtheid van het netwerk in het project neemt toe, doordat men vaker contact heeft.
3. Er is structureel overleg van professionals (netwerkontwikkeling) op buurtniveau. Ad hoc wordt samenhang tussen fysieke- en sociale ontwikkeling gestimuleerd. Het bewustzijn over het project als geheel groeit, doordat er een gezamenlijke visie ontstaat en men zich meer bewust is van de consequenties voor andere onderdelen van het project.
4. Professionals treffen elkaar in structureel overleg op uitvoering- en managementniveau. Integrale planning en het organiseren van samenhang zijn geaccepteerd als kwaliteit van werken.
5. Op alle niveaus (beleid, projectmanagement en uitvoering) functioneren formele en informele netwerken. Partners spreken elkaar aan op de noodzaak van integratie en samenhang. De planning van verschillende projectonderdelen wordt goed op elkaar afgestemd.

4.2 Stand van zaken in 1999, jaar na de start van het project

Sturen op samenhang

De twee projectleiders traden naar buiten op als één gezicht, als uiting van het gecoördineerde projectleiderschap. Er was een gedeelde verantwoordelijkheid en taakverdeling: 'We bemoeien ons nadrukkelijk met het veld van elkaar. We zijn ook beide op het totale project aanspreekbaar'. Leren van de visie van elkaar was daarbij belangrijk. Uitgangspunt was consensus. De aansturing van de uitvoeringsprogramma's en het verband ertussen probeerde de projectleiding tot stand te brengen via projectteam bijeenkomsten (zes wekelijks), het projectplan en de projectdoelen en de jaarlijkse conferentie. De opzet van de zes wekelijkse bijeenkomsten was voornamelijk gericht op informatie uitwisseling - sturen op wederzijdse kennis. Een andere werkvorm dan vergaderen en vertellen gebruikt de projectleiding dan ook niet.

In 1999, een jaar na de start van het project, was de projectcoördinatie nog onvoldoende bij machte om samenhang te creëren en om verbeterprocessen op een effectieve wijze in gang te zetten.

Bewuste aansturing vanuit de projectcoördinatie

Een jaar na de start van het project, in 1999, was de situatie ten aanzien van sturing als volgt:

- De afstemming tussen de (diensten van de) centrale stad en de deelgemeente was niet goed. Er heerste wantrouwen: de centrale stad zou te veel haar eigen koers varen. Ook de afstemming tussen project en bestuur van de deelgemeenten liet te wensen over: ook die voeren soms hun eigen koers, niet afgestemd op het project.
- De afstemming tussen project en ambtelijk apparaat van de deelgemeenten kon veel beter.
- Er kwam nog onvoldoende medewerking van externe organisaties die taken moesten vervullen binnen het project, zoals arbeidsvoorziening, welzijnswerk, maatschappelijk werk. Er bestond een groot risico dat externe organisaties en partners ook in de toekomst niet deden wat van ze verwacht werd.
- Het project had niet overal voldoende prioriteit. De tegenvallende deelname van trekkers van een aantal uitvoeringsprogramma's aan de zes wekelijkse vergaderingen en werkconferenties was daar een voorbeeld van. Bovendien waren sommige uitvoeringsprogramma's slecht geïnformeerd over het project *Maak Millinx Mooier* als geheel. Ook de continuïteit en inzet van professionals was een risicofactor, met name waar creëren van samenhang tussen uitvoeringsprogramma's centraal staat.

Het creëren van samenhang was nog voornamelijk een kwestie van 'trial and error'. De projectleiders zeiden hierover: 'We ondersteunen zoveel mogelijk de initiatieven die succesvol zijn om te ondersteunen en te faciliteren, andere dingen doen we weer niet' (...) 'Veel op de rails zetten, kijken wat er lukt. Voordat je kunt oogsten gaat er veel tijd overheen'. Zo zijn het in 1999 vooral de problemen die mensen binden, iemand noemt dat: 'het dorp-in-oorlogstijd-gevoel'. Het was al moeilijk genoeg samenhang binnen één deelproject te krijgen, laat staan tussen verschillende deelprojecten.

Samenhang I: Case Aankoopperiode van woningen

Het begint allemaal met een overeenkomst tussen de Nieuwe Unie en de gemeente (OBR) om in dit geval 300 woningen in de Millinx aan te kopen. Het is uiteraard niet mogelijk die woningen in één keer aan te kopen en de mensen tegelijkertijd te verhuizen. Wel gaat de aankoop in het begin hard, omdat men huizen aankoopt van mensen die toch al wilden verkopen. In het eerste halfjaar worden zo wel 100 van de woningen aangekocht en leeggemaakt. Vervolgens starten de onteigeningsprocedures en voor de laatste eigenaren zelfs de rechtszaken. In de tussenliggende tijdspanne ontstaat automatisch 'frictieleegestand'. De leegstaande panden worden dichtgemaakt met planken en in het beste geval dichtgemetseld - dan komen de drugsverslaafden, dealers en andere krakers, die binnen de kortste keren de woningen weer openbreken.

Wat vinden de partners van elkaar?

Nieuwe Unie over OBR: 'Het is een traag gemeentelijk apparaat dat niet is aan te sturen door ons als woningcorporatie. Tussen aankoop en transporteren via een notaris aan De Nieuwe Unie zit minimaal 6 maanden en dan mag je nog van geluk spreken. Waarom dat zo lang moet duren is ons niet duidelijk, en we hebben daar tot nu toe ook niets aan kunnen veranderen. In die tussenliggende periode kunnen wij niets met de panden beginnen. Zijn het lege panden dan is er angst voor kraak. Zitten er huurders in dan kunnen wij in die tijd niets voor de huurders betekenen zoals een urgentieverklaring verzorgen of uitverhuizen. Deze bewoners vallen echt tussen wal en schip omdat de particuliere eigenaar niets doet aan het onderhoud in deze transportperiode'.

Medewerker van OBR zelf ziet het als volgt: 'OBR doet met name het fysieke project voorafgaand aan de woningverbetering. Het OBR koopt woningen aan in de Millinxbuurt om ze te verkopen aan De Nieuwe Unie. Wij zitten derhalve aan het begin van dat traject. Wij hebben geen inbreng in de sociale en veiligheidsprogramma's.

Het transport van woningen bestaat uit de juridische en financiële overdracht. Dit zou theoretisch in één dag moeten kunnen. Het duurt nu minstens een half jaar voordat een woning naar De Nieuwe Unie gaat. Meestal zelfs langer. Dat komt door interne personele problemen. Wel geeft het onenigheid met De Nieuwe Unie.

Overigens ben ik het pertinent oneens met de analyse van De Nieuwe Unie over het probleem van transport. Zodra de woning aangekocht is door het OBR kan De Nieuwe Unie starten met haar werk, want er ligt in feite een duidelijke afspraak. Dat kan dus in feite vanaf het moment dat de gemeente een pand aankoopt, want vanaf dat moment zit wat ons betreft het beheer bij De Nieuwe Unie'.

De mening van Justitie in de Buurt: 'De kernpartners ten aanzien van het wijkveiligheidsplan in de aankoopperiode door het OBR en de overdracht naar De Nieuwe Unie zijn nooit benoemd. (Dat zijn BWT, SoZaWe, Politie en deelgemeente). Er is nooit inzichtelijk gemaakt wat er nodig is in die belangrijke tussenperiode. De diensten worden hier ook niet op aangesproken. Te veel wordt er genavelstaard en gewacht tot andere partijen iets doen. Er zijn veel vacatures, of er zijn geen mensen om bepaalde taken uit te voeren en dat accepteren we dus blijkbaar allemaal maar van elkaar. Het OBR is een dienst die door het project niet is aan te sturen'.

De opbouwwerker vindt: 'Er lijkt ook mee te spelen dat er 'professionals' zijn bij het OBR en de Nieuwe Unie die elkaar niet kunnen zien of luchten (Haantjes gedrag)'.

Conclusie van de Evaluatoren: de leegstand periode is een zeer problematische fase geweest in de Millinxbuurt, net als vier jaar eerder in Spangen en Bospolder/Tussendijken. Op dit soort momenten zou de integraliteit van het project - wat zorgt voor gelijk gerichtheid door een gedeelde doelstelling - ervoor moeten zorgen dat de partijen vanuit een gezamenlijk belang naar samenhang direct met elkaar om tafel gaan zitten om het probleem op te lossen.

Projectleiders zeiden: 'Sturen in de samenhang is vooral zorgen dat projecten elkaar niet tegenwerken' (...) 'Het is in grote mate een kwestie van met de mensen in contact blijven, verbinden, informeren, bewaken (benadrukken dat mensen afspraken nakomen). Dat zijn centrale sturingsmechanismen'. De projectleiders stonden geen 'harde' sturingsinstrumenten ter beschikking, zoals (het onthouden van) geld, macht, gezag, bevoegdheden en taken. In ieder geval in 1999 ontbrak het de projectleiders kennelijk aan macht om in het geval van de OBR en De

Nieuwe Unie de verschillende partijen aan te spreken op hun verantwoordelijk voor het leveren van de producten en inzet van deskundigheid die paste bij de kerntaak van elke organisatie. 'Harde' sturingsinstrumenten waren feitelijk wel nodig om te kunnen voorkomen dat slooplocaties verloederden en onveilig werden, dat de bouwproductie in overeenstemming plaatsvond met de plannen, en dat de gebiedsgerichte afspraken werden nagekomen.

Afstemming sociaal en fysiek: integraliteit

In de afstemming tussen sociaal en fysiek had het fysieke althans in 1999 nog altijd meer status. Het fysieke proces kende een eigen, duidelijk stramien. Het fysieke gaf meer de grenzen aan (geld, tijd, maar veroorzaakte ook de vertragingen in het proces). Niet dat het sociale de vaart erin hield, maar door het sociale nadrukkelijk te profileren beïnvloedde dit het fysieke proces wel. Als voorbeeld: als men het belangrijk vond dat de toenmalige bewoners konden blijven, dan moesten ze voorrang kunnen krijgen bij woningtoewijzing. Daarvoor moest men bestaande regels doorbreken. Doordat het sociale een belangrijk aspect was, zag ook de woningbouwcoöperatie het belang hiervan in.

Financiering van de sociale pijler

Ondanks het belang dat men aan het sociale hechtte was evenwel vanaf het begin van het project de financiering van de sociale pijler in de Wijkgerichte aanpak moeilijk. De fondsen waren veel gemakkelijker te mobiliseren voor het fysieke, terwijl voor het sociale het veel lastiger was geld te krijgen en er altijd gesprokkeld moest worden. De sociaal projectleider: 'Voor een investering van enige miljoenen voor woningverbetering waren een drietal A4'tjes meer dan genoeg. Voor een sociaal project van EUR 25.000 moest een uitvoerig document worden geproduceerd en dan nog bemoeide iedereen zich ermee en moest je maar zien of je het gehonoreerd kreeg'. Het sociale is ook meer onderhevig aan discussies: 'Goede, opgeknapte woningen, daar is iedereen het mee eens. Maar 'op survivalkamp gaan' met criminelen in de Ardennen daar kan iedereen weer wat van vinden'.

De invloed van het sociale blijft in 1999 toch beperkt. Ondanks de kleinschalige sloop blijft het fysieke een grootschalig proces, een geoliede machine, die ook economische wetmatigheden kent. Dat heeft veel (negatieve) gevolgen voor de buurt. Bij het uitvoeren van het fysieke verbeteringsproces loopt men wel tegen sociale problemen aan, die snel door de sociale kant opgepakt kunnen worden. Zo komt Bouw en Woningtoezicht in de panden veel sociale problemen tegen en verwijst deze door naar de zorgcoördinator.

Het lukt in 1999 ook nog niet goed om de sociale interventies projectmatig aan te pakken. Het blijft vaak hangen in papier: omvangrijke plannen van aanpak. Men zoekt naar een evenwicht tussen resultaat- en procesgerichtheid. Het duurt te lang voordat zaken aangepakt worden (eerst weer een plan, doorslaan van productgerichtheid). Het is moeilijk bij het sociale de logica van de procesgang te vinden. Er is geen natuurlijke drang om procedures in werking te zetten. Ook is de samenwerking tussen de organisaties op het terrein van het sociale soms treurig. De sociale projectleider zegt hierover: 'De dienst arbeidsvoorziening heeft nog nooit nagedacht over samenwerking met de sociale dienst. Een half jaar 'jeremiëren' voor de dossiers bij de sociale dienst, dat is Kafka'.

Binnen de aspecten van samenhang (sociaal, fysiek en economisch) is het aspect 'Veiligheid' in 1999 onvoldoende verankerd in het project. Daardoor blijft het symptoombestrijding. Met de politie als organisatie is vrij moeilijk contact te onderhouden, ze zijn niet gewend in samenwerking met andere organisaties te werken. Toch zou het fysieke, het sociale en het veiligheidsaspect beter op elkaar betrokken moeten worden.

4.3 Samenhang uitvoeringsprogramma's in najaar 2000

De trekkers van het project bij de gemeentelijke afdelingen en diensten zijn al in najaar 2000 bij onze tweede evaluatie meting positief gestemd over de kennis van het project als geheel bij de professionals. Ook ervaren de meeste professionals dat zich een eenduidige visie op samenhang en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het project als geheel gaat ontwikkelen. De reacties lopen meer uiteen als het gaat over de kwaliteit van het contactennetwerk. De frequentie van formele en informele contacten loopt sterk uiteen tussen de mensen die betrokken zijn bij de programma's. Hoewel de onderlinge contacten in sommige gevallen nog niet zo intensief zijn is de gezamenlijke intentie er al wel.

Essentie van het project

Ten aanzien van de gezamenlijke visie over het project *Maak Millinx Mooier* noemt iedereen het verbeteren van de leefbaarheid (fysiek en sociaal) als essentie van het project. Eén verwoordt dat als volgt: 'Door een integrale aanpak op diverse onderdelen (veiligheid, binnenruimte, sociale cohesie, opknappen panden) de Millinxbuurt transformeren tot een wijk waar het prettig is om te wonen, te spelen en te werken'. Iedereen geeft ook aan zich terdege bewust te zijn van het belang van het werk dat hij of zij verricht voor het slagen van het project als geheel. Ook ziet men in dat succes van andere programma's mede afhankelijk is van succes in het eigen programma. Bijvoorbeeld: 'Wanneer de veiligheid in de buurt niet wordt vergroot, heeft dit direct invloed op de sociale cohesie in de wijk'.

Dit bewustzijn leidt er echter niet toe dat men de timing van activiteiten in het eigen programma afstemt op andere uitvoeringsprogramma's. De meeste programmaleiders geven aan dat ze redelijk zelfstandig functioneren in de buurt. Er vindt hoogstens enige inhoudelijke afstemming plaats tussen programma's.

Bij veranderingen binnen een programma wordt er wel wat afgestemd met de andere programma's en worden er wel afspraken gemaakt met andere programma's. Dat is niet het geval bij het programma Veilig. Daar zien degenen die verantwoordelijk zijn weinig inhoudelijke afstemming vanuit andere programma's.

Samenhang en Veiligheid

Volgens de projecttrekker Veilig in november 2000 is 'Veiligheid' nog te veel een thema dat de andere projectdeelnemers en deelgemeenten niet als hun verantwoordelijkheid beschouwen. Omdat zaken zo blijven liggen, neemt de politie initiatieven die eigenlijk via het project zouden moeten verlopen. Als voorbeeld: De districtscheffs wilden rechtstreeks contact met corporaties over de woningen in de Millinxbuurt. De projecttrekker Veilig heeft hen toen gewezen op de bestaande overlegstructuur van het project. Evenwel als de politie (en centrale stad) zich het thema Veiligheid meer toe-eigenen, versterkt dit weer het gevoel bij deelgemeente en project dat zij geen grip hebben op het veiligheidsaspect in de Millinxbuurt.

Samenvatting

In 2000 zijn met name de eerste voorwaarden voor samenhang goed vervuld: er is kennis over het project en men voelt zich verantwoordelijk voor het project. De projecttrekkers van de uitvoeringsprogramma's kennen het project goed, zijn zich bewust van hun gezamenlijke verantwoordelijkheid en delen een visie op de essentie van het project. Dit bewustzijn vertaalt zich echter vooralsnog minder in concrete samenwerking als het gaat om regelmatige (informele) contacten, afstemming en timing van activiteiten. Men wekt enigszins de indruk dat het project als geheel er het meest bij gebaat is als elk uitvoeringsprogramma gewoon zijn eigen werk goed doet, zonder al te veel bemoeienis van of met andere programma's. Overigens komt dat ook

overeen met hoe de projectcoördinatie over de aansturing van de verschillende programma onderdelen spreken. De continuïteit en inzet van professionals blijft ook in 2000 een risicofactor, met name waar creëren van samenhang tussen uitvoeringsprogramma's centraal staat.

Wat bewoners merken

Bewoners uit de Millinxbuurt zelf merken veel minder van de beoogde samenhang. In november 2000 ervaren de meeste bewoners de veranderingen in de buurt niet als het resultaat van het project. Bewoners die meer betrokken zijn bij het project, zeg maar het bewonerskader, constateren dat verschillende organisaties die werken aan de aanpak van de wijk elkaar niets gunnen en concurrenten van elkaar lijken te zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor Charlois Welzijn en het Projectbureau. Een bewoner: 'Er zijn geen extra financiële middelen, omdat iedereen zijn eigen potje verdedigt. Geld dat bestemd is voor de buurt, blijft te lang bij de organisaties hangen'.

Oplossen van problemen: wat bewoners merken

Bewoners zijn in eerste instantie gematigd positief over hun invloed op het project. Er is een groep die niet het idee heeft dat ze hun hart kunnen luchten en niet weet waar ze met hun problemen naar toe kunnen. Maar er is ook een groep die dat wel weet. Een meerderheid oordeelt positief over de stelling dat er vaak mensen van instanties komen praten.

Dat staat echter in contrast met het oordeel over de aanpak van problemen. Het oordeel is in meerderheid negatief over het oplossen van zich plotseling voordoende problemen. Een deel van de bewoners geeft het signaal af: 'er komen wel veel mensen praten, ik weet waar ik moet zijn met klachten, maar er gebeurt te weinig aan het oplossen van de problemen'. Een bewoonster: 'Hoeveel keer ik de Roteb gebeld heb voor vuil dat op straat stond. Drie weken later stond het er nog. En hoeveel keer ik de politie heb gebeld over overlast van mijn burens...'. Het bewonerskader constateert dat er weinig teruggekoppeld wordt door het project. Er is inspraak geweest over het Millinxbuurt, mensen hebben ideeën aangedragen, maar daarna hebben ze niets meer gehoord.²¹ Ook het Millinx-money spel ligt op zijn gat. Het is veel bewoners niet eens duidelijk of het nog wel bestaat. 'En als je er iets van hoort, moet je de dag daarna je scorekaart alweer inleveren'. De communicatie van het project naar de buurt is dus niet goed.

Dit heeft ook gevolgen voor het vieren van mijlpalen, een van de aspecten die in het project ook nadrukkelijk aan de orde moesten komen. Er zijn bijvoorbeeld woningen gerenoveerd, er komen mensen terug, maar dat wordt onvoldoende uitgedragen. Hierbij speelt overigens ook dat er geklaagd wordt over de kwaliteit van de gerenoveerde woningen: als die nog steeds lekkage vertoont, valt er natuurlijk ook weinig te vieren.

4.4 Een gedifferentieerd beeld in najaar 2001

In najaar 2001 is de situatie ten aanzien van samenhang en samenwerking in feite minder positief. Uit diepte-interviews komt zelfs in eerste instantie een vrij somber beeld naar voren over ontbrekende samenhang. Daarvan geven geïnterviewden verschillende voorbeelden: 'OBR en Nieuwe Unie geven elkaar nog steeds de schuld van problemen rond overdracht van opgekochte panden; politie/justitie en zorgnetwerk waren in eerste instantie niet goed afgestemd bij aanpak van illegale bewoning (na overleg gaat dit overigens later beter); Buurtpost en project *Maak Millinx Mooier* hebben aanvaringen rond verschillende thema's (zoals het Vrouwenhuis en de Antilliaanse jongeren)'.²¹

In al deze gevallen wordt gevraagd om meer coördinatie 'van bovenaf'. Immers de verschillende programma's zijn niet verantwoordelijk voor de integraliteit van *Maak Millinx Mooier* als geheel. Daarvoor is de projectleiding verantwoordelijk, zo is de mening. Samenhang is dus

²¹ Kort na de gehouden interviews zijn de plannen voor het park gepresenteerd aan de buurt.

vooral een issue voor zover het aan de eigen uitvoeringspraktijk raakt. Deze samenhang op het uitvoeringsniveau is een van de drijfveren van het project. De samenhang wordt **bottom-up** vormgegeven, maar binnen een aantal projecten was er onvoldoende structureel overleg tussen de professionals. Hoe hoger in de organisaties en hoe verder weg van de dagelijkse praktijk van de Millinxbuurt, hoe minder samenhang een aandachtspunt is. Op afstand is men meer bezig met gewoon het eigen werk (wel of niet goed) te doen. Soms is dat volkomen begrijpelijk: De projectleider OBR is bijvoorbeeld primair verantwoordelijk voor een snelle en goede realisering van het Millinxbuurt en bekommert zich niet over de rest van het project *Maak Millinx Mooier*, maar dit leidt toch ook wel tot frustraties.

Samenwerking en concurrentie: Case Vrouwenhuis

Programma's of organisaties die binnen één programma werken lopen elkaar nog regelmatig voor de voeten en beconcurreren elkaar, in plaats van in het belang van de 'klant' de handen ineen te slaan. Soms is er zo weinig bekend over waar eenieder mee bezig is dat er tegelijkertijd ontwikkelingen plaatsvinden bij organisaties die ze van elkaar niet kennen. Een mooi voorbeeld van langs elkaar heen werken is wat er met de vrouwengroepen is gebeurd. Iemand doet onderzoek voor het projectbureau en heeft als aanbeveling dat er een Vrouwenhuis moet komen. Het Molentje was net verhuisd en in dat pand konden dus mooi de vrouwengroepen. De sociaal cultureel werkster van Charlois Welzijn trekt met haar vrouwengroepen in de ruimten van het mogelijke vrouwen centrum. De onderzoekster is ondertussen bezig om een eigen bestuur op te richten voor het Vrouwenhuis zonder daarin de andere partijen te kennen. 'Haar' vrouwen zijn ondertussen reeds aan het schilderen geslagen in het vrouwen centrum, daarbij wellicht vergetend dat het een pand van Charlois Welzijn is. Ondertussen is de Turkse groep, die tot dan toe in de Buurtpost vergaderde, min of meer overgenomen door Charlois Welzijn. De Antillianen uit de Buurtpost doen niet mee, omdat ze anders de financiering van de Buurtpost kwijtraken. Door alle verwickelingen komen de Turkse vrouwen een half jaar niet bij elkaar, waardoor die groep uit elkaar valt.

Sturen in samenhang

Ondanks de roep van sturing van bovenaf lukt het de projectleiding in 2001 toch nog niet een belangrijke rol te spelen in het realiseren van die samenhang. In interviews en workshop worden de stuurgroep en projectleiders nauwelijks genoemd als een factor van betekenis. Projectdeelnemers die om wat voor reden niet met elkaar spreken worden niet actief met elkaar in contact gebracht. De projectleiders zijn niet voortvarend genoeg in het aanpakken van conflicten in de samenwerking tussen partijen.

De rol die de projectleiding speelt is dan ook vooral een faciliterende. De fysieke projectleider zei hier eerder (begin 2000) over: 'We zijn netwerkprovider, we moeten veel met elkaar linken, plus zorgen voor het faciliteren (financieren) van goede ideeën. Ik breng de mensen met elkaar in contact en zeg ook tegen de projectleden dat ze mij daarvoor moeten gebruiken. Daarbij moet ik de mensen binden aan het project'.

Verantwoordelijkheid en betrokkenheid

Dat binden van mensen heeft zeker zijn uitwerking en heeft mede geleid tot een grote persoonlijke betrokkenheid bij de professionals. Het is waarschijnlijk een van de belangrijkste succesfactoren voor het project en heeft geresulteerd in het vele werk dat daadwerkelijk is gerealiseerd in de Millinxbuurt tot eind 2001: huizen zijn aangekocht en opgeknapt, er is een ontwerp voor het park, de inzet van de politie is vergroot, er is een gebruikersruimte gekomen, het zorgnetwerk functioneert, de Buurtpost is vernieuwd, het Millinxtheater staat in de steigers, het Millinx-Moneyspel heeft gedraaid. Voor dat alles is op een heel concreet niveau samengewerkt.

De Millinx kan dus rekenen op extra aandacht bij de professionals. Dat is wellicht deels het gevolg van de extra aandacht die de media in die jaren hadden voor de buurt. Een medewerker van de woningcorporatie: 'Voor het project doe je extra dingen door de relaties die je hebt. Of dingen zijn gewoon sneller dan anders geregeld. Het is niet hetzelfde als elders, er is meer gezamenlijke verantwoordelijkheid. Je hebt geen invloed op andere uitvoeringsprogramma's, maar dat wil ik ook niet'. De Millinxbuurt heeft bij velen een streepje voor. Zo zegt een projectleider van OBR: 'Een afgekeurd ontwerp voor het Millinxbuurt park belandt niet onderaan de stapel, zoals gebruikelijk na een dergelijke tegenslag, maar wordt snel bijgesteld, zodat er toch tempo gemaakt kan worden. Bovendien wordt er in dit geval aan gedacht dat er ook zichtbare activiteiten nodig zijn. Daarom wordt het zand voor het park alvast gestort, zodat bewoners zien dat er wel iets gebeurt'.

Projectteamvergadering

Op de projectteam vergaderingen in 2001 wisselt men kennis en ervaringen uit. Eén projectverantwoordelijke zegt: 'Het is een belangrijk moment om te horen wat er speelt en wat de laatste stand van zaken is'.

Projectteam vergaderingen

In oktober 2001 formuleren de aanwezige teamleden de volgende belangen: 'Alle deelnemers weer zien'. 'Kijken wie nog tot de club van volhouders behoort (iedere keer valt er wel iemand af)'. 'De Ontwikkelingen volgen om te horen wat er achter de schermen allemaal gebeurt en daar hoop uit putten'. 'Inbreng en invloed uitoefenen'. 'Proberen realistisch te blijven'. 'Kijken naar wat nog kan gebeuren om de sfeer rond de school te verbeteren'.

Wie daar niet op komt dagen bijvoorbeeld de projectleider OBR verdwijnt ook snel uit het zicht van de rest. Evenwel de integrale aanpak staat niet centraal op de projectteam bijeenkomsten en er vindt weinig inhoudelijke afstemming plaats. Dat ervaren verschillende projectdeelnemers als een gemiste kans. Eén teamlid zegt daarover: 'Op de projectteam vergaderingen komt het samenhangende niet goed aan de orde. De vergaderingen worden gebruikt voor informatieverstrekking. Het is in ieder geval géén werkplaats waar een probleem bij de kop wordt gepakt of waar gewerkt wordt aan samenhangende idee-ontwikkeling'. Het stimuleren van integrale planning en het organiseren van samenhang wordt onvoldoende uitgedragen door de projectcoördinatie als kwaliteit van werken. Maar ook stuurt de projectleiding te weinig op een gezamenlijke visie. Althans dat blijkt niet echt.

'Samenwerken' vanuit verschillende visies

Er is een verschil tussen samenwerking op de 'werkvloer' en samenhang vanuit een gedeelde visie. Op uitvoeringsniveau weet men elkaar te vinden, maar op conceptueel niveau lopen de ideeën over het project behoorlijk uiteen. Onder de deelnemende partijen bestaat in najaar 2001 minder duidelijkheid over wat nu precies de doelstellingen van het project waren en zijn dan aan het begin van het project.

Met name gaat het dan om de kwestie in hoeverre de bewonerssamenstelling van de buurt moet veranderen of juist niet. De kern van het meningsverschil is de kwestie voor wie de Millinxbuurt bedoeld is. Is het een doelstelling om de oude bewoners terug te laten keren of juist niet? Is het goed dat er activiteiten zijn voor Antilliaanse jongeren ook al komt een deel van hen niet uit de Millinxbuurt zelf? Of zijn dat juist degenen die uit de buurt moeten worden geweerd?

Het lijkt erop dat deze onduidelijkheid van het begin af aan in het project een rol heeft gespeeld. Op dit punt zijn de doelstellingen van het project steeds geformuleerd als aan de ene kant verbetering van het perspectief voor de huidige bewoners maar aan de andere kant ook de wijk aantrekkelijk maken voor nieuwe bewoners met een hogere sociaaleconomische status (zie hiervoor het jaarverslag van 1998).

Dit conflict tussen verschillende visies speelt door het hele project heen en komt heel concreet tot uiting rond de Buurtpost. Daar worden activiteiten georganiseerd voor Antilliaanse jongeren, terwijl de politie die liever uit de buurt ziet vertrekken. De Buurtpost wordt door anderen in zekere zin als stoorzender ervaren. Dat is extra jammer omdat er ook wordt aangedrongen op een duurzame aanpak van de buurt. En de Buurtpost en de Antillianen waren er al voor het project begon en zullen er waarschijnlijk ook nog zijn als het project is afgelopen. Het is daarom te betreuren dat een aantal cruciale spelers niet voldoende aangehaakt zijn aan het project. Dat geldt voor de Buurtpost, die een los-vast relatie heeft met het projectbureau, maar ook voor de politie, die niet voldoende geïntegreerd is in het project en nog steeds onvoldoende valt aan te sturen. Bij de opzet van het project waren zij dan ook niet betrokken.

Les uit de Millinx

Eén van de duidelijke lessen van de Millinxbuurt voor de aanpak van de Tarwewijk is, dat naast sociaal, fysiek en economisch, veiligheid een cruciale pijler is onder een goede wijkaanpak. Met als kanttekening dat juist politie en justitie bijzonder moeilijk aan te sturen zijn vanuit een project, omdat ze een sterke gezagsstructuur kennen vanuit de eigen organisatie. Afscherming vinden ze nodig omdat bepaalde acties in de buurt, die van hogerhand worden ingezet, niet aangekondigd mogen worden bij de rest van het project, omdat het effect dan verloren gaat. Daardoor is een discussie binnen het project over de zinvolheid van zo'n actie niet goed mogelijk.

Samenhang op uitvoeringsniveau

Op het directe uitvoeringsniveau is er in een aantal uitvoeringsprogramma's wel contact en afstemming. Een aantal trekkers benadrukken dan dat er wel veel wordt samengewerkt in het dagelijkse. Men heeft elkaar gewoon nodig om het werk te kunnen doen en dan weet men elkaar ook te vinden. Dat gebeurt meestal informeel, en vaak bilateraal.

Anderen - met name actief in de sociale en zorgprogramma's - zien in 2001 maar weinig samenhang tussen de verschillende deelprogramma's. Het zijn volgens hen voornamelijk gelijktijdig gestarte buurtprojecten. Het gaat vooral om een concentratie van activiteiten in een buurt in een bepaalde periode.

Samenhang 2: Case veiligheid en zorg

Zorgcoördinator: 'Heb nooit begrepen waar het samenhangende in zit wat dit project betreft. Het enige wat ik daarvan zie is dat er een aantal programma's tegelijkertijd zijn gestart. Ik volg wel iedere keer de projectteambijeenkomsten, maar dat is toch vooral om mensen te informeren. De samenhang zie ik niet.

Een goed voorbeeld is de zorg en veiligheid. Die zijn niet op elkaar afgestemd, soms lijken ze zelfs enigszins elkaars doelen te frustreren. Neem de geïntensiveerde actie om illegale logementen op te rollen (door de politie, bouw en woningtoezicht, de Eneco en de deelgemeente). Wij krijgen pas wat te horen als ze al gestart zijn en dan is het te laat. Dan staan er binnen de kortste keren hele families op straat. Er is op geen enkele manier nagedacht over nazorg voor de bewoners. Vanuit het zorgnetwerk is een bijdrage te leveren in de wijze waarop de diensten een dergelijk pand binnenkomen en ook gelijk aandacht besteden aan wie ze daar aantreffen.

Een ander voorbeeld is het zerotolerante beleid van de politie. Dat is goed, maar er lopen hier in de wijk een aantal mensen die wij kennen die psychotisch zijn, of in de war. Deze mensen hebben vaak, als onderdeel van hun problematiek, hoge schulden. Als deze mensen steeds weer van de politie een boete krijgen van EUR 45,- (een bedrag dat voor hen ontzettend hoog is), dan verergert dat alleen maar hun problematiek'.

De integrale aanpak en samenhang is nog te veel ad hoc. Partners spreken elkaar nauwelijks aan op de noodzaak daartoe.

Beslissingen overstijgen normale werk

Daarnaast benadrukten geïnterviewden dat er op cruciale momenten beslissingen zijn genomen die wel degelijk het normale werk overstegen. Als voorbeeld noemde iemand de beslissing om het Millinxparkhuis te realiseren. Dat kon alleen van de grond komen doordat verschillende organisaties in crisissfeer bij elkaar kwamen en zeiden: 'zo kan het niet langer, we moeten nu iets doen'. Daardoor is er geld vrijgekomen, wat in een normale procedures niet zou zijn gelukt. Dergelijke acties hebben ook een symbolische waarde: het laat zien dat als de nood echt aan de man is, de buurt niet helemaal aan zijn lot wordt overgelaten.

Netwerkorganisatie

De deelnemers aan een workshop waar we samenhang en samenwerking evalueren gaven aan zich te herkennen in een netwerkorganisatie: men doet zijn eigen dingen, maar zoekt elkaar op indien nodig. Visueel weergegeven: ieder heeft zijn eigen bloemblad, maar in de kern overlapt het. Dit organisatiemodel betekent dat ieder op zijn eigen programmaonderdeel wordt 'afgerekend' - men zoekt elkaar op als dat voor het eigen deelprogramma van belang is.

Samenhang en sturing: Case huisjesmelkers

'Voor de samenhang zijn enige sturingsmiddelen nodig, maar het openbaar ministerie (JIB) heeft geen aansturingverhouding tot het SoZaWe, OBR of BWT, dus is de samenhang ook niet aan te sturen. De verantwoordelijkheid ligt voor een groot deel bij de deelgemeente. De projecttrekkers hebben ook weinig macht. Je kunt elkaar wel ergens op wijzen, maar niet vragen 'wanneer gebeurt het nou?' De politie kan wel op een gegeven moment zeggen dat ze het zat zijn om een wijk in te gaan om als schietschijf te dienen en ophouden met dweilen met de kraan open'.

'Een voorbeeld is het aanpakken van de huisjesmelkers. Daar is een samenwerking van behoorlijk wat diensten voor nodig (politie, bestuur, belastingdienst, BWT, hulpverlening, woningbouwcorporatie, JIB). Elke dienst zoekt dan de publiciteit, waarbij breed wordt uitgemeten wat ze allemaal wel niet gaan doen. Vervolgens schrikken ze zich dood van de ernst van de situatie en dan gaat de rem erop. Ik zie liever een simpele aanpak zonder te willen scoren op de problematiek van anderen'. (Coördinator Justitie in de Buurt).

Dat geldt alleen niet voor alle niveaus. De deelgemeenten Charlois en Feijenoord lijken bijvoorbeeld uit te blinken in langs elkaar heen werken, tot ongenoegen van degenen in het project die met beiden te maken hebben dus vooral rond de Dordtselaan. Op het niveau van de deelgemeente krijgt samenhang ook een heel andere invulling dan op het uitvoeringsniveau. Dan gaat het meer om het afstemmen van besluitvorming. De wijkcoördinator van de deelgemeente Charlois merkt op: 'Op uitvoeringsniveau moet er vaak snel iets gebeuren, maar het vaststellen van de begroting van de deelgemeente heeft een ander ritme. Lukt niet altijd om dat op elkaar af te stemmen. Wat wel geleerd is van dit project is dat een statische begroting zich niet goed verhoudt tot een actiegebied: je moet dus ruimte in bouwen om sneller geld beschikbaar te kunnen hebben'.

Samenvatting

Integraliteit vraagt veel energie die vooral opgaat aan overleg. Op de schaal van een Millinxbuurt is de afstemming tussen alle verschillende programma's nog te overzien, maar bij grotere wijken of meerdere gebieden bestaat het risico dat het project verzandt in deze afstemming, waardoor iedereen op iedereen gaat wachten. Ook is in de loop van 2001 gebleken dat op een aantal cruciale succesfactoren van het project, bijvoorbeeld de inzet van politie, de projectleiding en stuurgroep over te weinig sturingsmogelijkheden beschikte of die niet voldoende inzette. Het is in dit geval uiteindelijk goed gegaan, maar als de politie inzet niet was verhoogd had het project *Maak Millinx Mooier* daar weinig aan kunnen doen.

Sturing door de projectleiding

Maak Millinx Mooier is een uitermate complex project. Daarin is vooral de aansturing van de verschillende organisaties die deelnemen aan het project een heikel punt. De inzet van de verschillende partijen is sterk afhankelijk van de goede wil en betrokkenheid van deze organisaties. De projectleiding heeft nauwelijks machtsmiddelen om de participatie van de partijen daadwerkelijk aan te sturen. Zolang de samenwerking goed verloopt is dat geen probleem. Maar op het moment dat er problemen ontstaan en de projectleiding bijvoorbeeld ontevreden is over de geleverde prestaties door de deelnemende partijen, is het moeilijk om de organisaties weer bij de les te krijgen.

Concreet speelde dit probleem ten aanzien van de participatie van Charlois Welzijn. De projectleiding was gedurende de eerste jaren ontevreden over de geleverde prestaties door Charlois Welzijn, met name vanwege het ontbreken van een opbouwwerker voor de Millinxbuurt. Ook kreeg het Millinxmoney-spel te weinig leiding. Het bleek evenwel moeilijk om Charlois Welzijn hierin aan te sturen. Enerzijds is het in een integraal project belangrijk dat de medewerkers van de verschillende partijen een binding hebben met hun eigen organisatie. Ze moeten niet helemaal in het project opgaan, waardoor ze binnen hun eigen organisatie komen te 'zweven'. De keerzijde hiervan is anderzijds dat de projectleiding weinig zeggenschap heeft over de kwaliteit die deze medewerkers leveren. Terwijl hun prestaties wel van groot belang zijn voor het slagen van het project als geheel. Dat gold gedurende 2000 en 2001 voor de cruciale functies opbouwwerker en spelleider Millinxmoney. Het lukte niet om met Charlois Welzijn op de korte termijn tot een oplossing te komen. Dat deze functies niet (goed) ingevuld zijn, bleek een ernstig risico voor het slagen van het gehele project *Maak Millinx Mooier*. Veel andere programma's waren immers afhankelijk van de ondersteuning van het opbouwwerk en van een goede communicatie met de buurtbewoners.

De achtergrond van het conflict tussen het project en Charlois Welzijn bleek algemener: de projectleiding heeft (of ziet) te weinig middelen om deelnemende partijen als Charlois Welzijn aan te sturen. Een vergelijkbaar probleem deed zich ook voor met het programma Veilig, waar de politie met vanaf 1999 een eigen koers bleek te varen. Wanneer een deelnemende partij dat doet, heeft de projectleiding weinig middelen om die partij tot de orde te roepen. Dat kan het werk van andere partijen bemoeilijken en zo het hele project frustreren.

De projectleiding heeft te weinig middelen om de verschillende participerende organisaties aan te sturen, zoals we al in het vorige hoofdstuk bespraken. Dit betekent dat de projectleiding niet adequaat kan optreden wanneer er één van de uitvoeringsprogramma's niet goed functioneert. Dit heeft consequenties voor andere uitvoeringsprogramma's en kan zo het hele project frustreren.

Tegelijk zijn de verschillende partijen inderdaad sterk van elkaar afhankelijk voor het slagen van het project *Maak Millinx Mooier*. Geen enkele partij kan het project op eigen kracht tot een succes maken. Er is dan ook geen alternatief voor de intensieve samenwerking die het project beoogt en die een buurt als de Millinx verdient.

De gerealiseerde samenhang is niet structureel, maar gebonden aan personen en hun betrokkenheid. Als deze personen weg zijn dan kan de samenhang ook zo weer uit elkaar vallen. De vraag is of een aantal projectdoelen wel stevig genoeg verankerd zijn in de staande organisaties om overeind te blijven. Dat geldt natuurlijk vooral voor de sociale programma's, die immers niet of nauwelijks (Millinx parkhuis) terug kunnen vallen op fysieke duurzaamheid (gebouwen, nieuwe huizen). Blijft het zorgnetwerk bijvoorbeeld functioneren na afloop van *Maak Millinx Mooier*? In ieder geval moet dat overeind blijven met eenzelfde budget verdeeld over een veel groter gebied.

Bovendien maakt de persoonlijke, informele aanpak het project kwetsbaar voor wisselingen in personen of voor afwezigheid door ziekte. Dat was al te merken vanaf het begin. En er zijn al heel veel mensen gewisseld in het project. Er heeft een grote doorstroming plaatsgevonden niet alleen bij bewoners maar ook bij professionals in de uitvoeringsprogramma's.

Toch lijkt in 2001 de integrale aanpak van een relatief kleine buurt relatief succesvol te zijn. Het duo-projectleiderschap is op zich goed bevallen. De investeringen in het zorgnetwerk, buurtactiviteiten, werk en opleiding hebben ervoor gezorgd dat de sociale structuur niet al te zeer heeft geleden onder de fysieke transformatie van de buurt die nog in volle gang is, maar dat wil nog niet zeggen dat er ook werkelijk van integraliteit sprake is.

Oplossen van problemen: wat bewoners merken

De bewoners ervaren ook in 2001 de veranderingen in de buurt niet als resultaat van het project. Dat beeld verandert maar weinig gedurende de loop van het project. Wel is er duidelijk sprake van een minder negatief oordeel over de aanpak van problemen. Dat heeft te maken met zichtbare resultaten in de buurt, die ook actiever door het project worden verzilverd. De communicatie tussen buurt en project lijkt met de komst van nieuwe opbouwwerker en communicatiemedewerker weer hersteld. Het Millinxmoney-spel draait weer en de investeringen daaruit worden zichtbaar. Dat is allemaal net op tijd om als project en buurt een aantal successen te kunnen vieren, zoals het presenteren van het plan voor het Millinxbuurt en het buurttheater. Het slaan van mijlpalen ook één van de doelstellingen van het project - lijkt daarmee weer meer kans te krijgen.

4.5 Verbreding naar de Tarwewijk in 2002

Eind 2001 valt het besluit om het project *Maak Millinx Mooier* te verbreden naar andere delen van de Tarwewijk. "Dat brengt risico's met zich mee!", constateerden we midden 2001. Het eerste risico is dat te gemakkelijk wordt geconstateerd dat het project *Maak Millinx Mooier* toch wel loopt. Dominic Schrijer, deelgemeente Charlois: 'Verbreding kan nu ook. Het wederopbouwplan van de Millinx is in uitvoering, de vaart zit erin. We gaan nu 5 wijken aanpakken'. Het beeld dat de uitvoering wel loopt in 2001 is echter vooral gebaseerd op het fysieke deel van het project. Het is nog maar de vraag of het sociale programma ook wel vanzelf doorloopt. Bovendien is midden 2001 de fysieke vernieuwing in een groot aantal delen van de Millinxbuurt nog niet voltooid of zelfs nog niet begonnen. Als dat proces stopt, vallen deze delen wederom buiten de boot, zoals ze in de jaren tachtig ook al net buiten de boot van de stadsvernieuwing vielen.

Behalve dat verbreding ten koste gaat van capaciteit en geld voor de Millinxbuurt zonder dat de resultaten echt geboekt zijn - heeft het ook gevolgen voor de samenwerking binnen het project.

De indruk dat het project aan het aflopen is, gecombineerd met nieuwe mogelijkheden elders in de Tarwewijk, maakt dat de aandacht gaat verschuiven. Als dan ook nog de doorstroming van professionals groot blijft, zodat het collectieve geheugen beperkt is, dan wordt het wel erg moeilijk om tot een toenemende mate van samenhang en samenwerking te komen. Dat terwijl de samenwerking in de verbredingsfase eerder meer dan minder aandacht diende te krijgen. Eind 2002, een jaar na de verhuizing van het projectbureau naar een andere locatie in de Tarwewijk, blijkt dat er steeds meer van de projectpartners uit beeld raken en er schijnbaar niemand meer is die hen bij het project betreft. Als dan bij de overgang naar de Tarwewijk ook nog de projectleiding verandert en de 'twee-eiige tweeling constructie' min of meer wordt verlaten, dan zijn dat wel heel erg veel veranderingen om de samenhang en continuïteit vast te houden. Dan blijkt ook hoe duurzaam de inzet wel of niet is geweest (zie hoofdstuk 6).

Immers de nieuw aangestelde projectleiders voor de Tarwewijk hebben veel tijd nodig om elk deelproject goed te doorgronden en in de vingers te krijgen. Bovendien dienen ze zich als onderdeel van de deelprojecten ook nog bezig te houden met de Milinxbuurt. De nieuwe projectleider fysiek richt zich derhalve vooral op de fysieke kant van het project. Van het twee-eiige tweelingconcept is geen sprake meer. Geregeld contact met de uitvoeringsprogramma's komt er nu minder van. In het opstarten van het Tarwewijkproject gaat veel van zijn aandacht zitten.

Ook door de fysieke afstand ten opzichte van de Millinx is het project minder op het netvlies. Een eenduidige visie ontwikkelen op het hele Tarwewijkproject blijkt ook niet goed mogelijk, daarvoor is de schaal te groot.

In de visie ten aanzien van het project is anno 2002 een duidelijke verschuiving te constateren naar fysieke verbetering en sociale samenhang onder de voorwaarde, dat één en ander veilig is. Veiligheid heeft een hele centrale plaats gekregen. Ook voor de Millinxbuurt is er sprake van een verschuiving van accenten. Voor de nieuw aangestelde opbouwwerker gaat het erom om de Millinxbuurt van een actiebuurt terug te brengen naar een beheers buurt met sociale cohesie tussen de bewoners en een goed voorzieningenniveau. De Milinxbuurt dient weer een normale buurt te worden, dat is het nieuwe doel...

Professionals constateren anno 2002 nog steeds dat veel collega's langs elkaar heen werken. Er is gewoon niet genoeg tijd om zich met andermans werk bezig te houden. Veel ontwikkelingen horen zij vaak achteraf. In het geval van het zorgnetwerk is er bijvoorbeeld nauwelijks overleg en samenwerking met het opbouwwerk, het sociaal cultureel werk en de verslavingszorg. Het zijn op zich eilandjes gebleven zonder een gedeelde visie ten aanzien van zorg.

Bij de Buurtpost coördinator heerst onzekerheid over de continuering van de subsidie door de deelgemeente. Er zou sprake zijn van korting vanwege de hoge kosten voor de realisatie en exploitatie van het Millinx Parkhuis. Dat zou kunnen betekenen dat een organisatie die al succesvol opereerde voordat het *Maak Millinx Mooier* project startte nu niet verder ondersteund gaat worden, maar in de verdrukking komt. Dat zal uiteindelijk de duurzaamheid van het project zeker niet ten goede komen (zie ook hoofdstuk 6: Duurzaamheid)).

De interne communicatie tussen de woonconsulent bij de Nieuwe Unie, de projectleider Vastgoed ontwikkeling en fysieke projectleider van de woningbouwvereniging is wel een speerpunt. Zo ontstaat er binnen die samenwerking wel voldoende afstemming. De afstemming blijkt nog steeds eenvoudiger voor de fysieke ingrepen. Ten aanzien van de meer normatieve en waarden geladen sociale visies lopen de meningen wel erg sterk uiteen ondanks de jarenlange ervaring in het project *Maak Millinx Mooier*.

4.6 Conclusie

Integraliteit heroverwogen

Twee projectleiders, één plan. Dat was het meest effectieve instrument voor de samenhang en de integrale aanpak. Het samen maken van een plan van aanpak, daar draagvlak voor krijgen en de vrijheid en geld krijgen om dat uit te voeren, ondanks de bestuurlijke context die er niet goed op aansloot. Ook het plaatsen van het projectbureau direct in de buurt en daarmee de fysieke aanwezigheid is effectief geweest. 'En natuurlijk, dat er gewoon veel geld beschikbaar was voor de wijk', zo vindt de ex-sociaal projectleider anno 2002.

Integrale aanpak heroverwogen

'De Integrale aanpak is heel moeilijk geweest. Fysiek grote ingrepen werkten soms tegen de sociale programma's. Mensen kregen allemaal Melkertbanen en kregen daardoor meer eigenwaarde, maar uiteindelijk kregen ze geen huis. En wie wonen aan het park? Niemand van die oude bewoners terwijl de bereikbare huurwoningen heel snel zijn volgelopen. Als Projectleiders hebben we veel discussie gehad over de toekomst van de wijk, maar we zijn daar niet helemaal uitgekomen. Samenhang van de projectleiders in de zin van een gedeelde doelstelling was er niet, die verschilden te veel. We hebben wel veel van elkaar (en de verschillende wijze van kijken naar de problemen van een wijk) geleerd.

Twee projectleiders, een plan. De projectteams informeerden elkaar. Iedereen kon bijhouden en weten waar de verschillende projectleiders mee bezig waren. Integraliteit? Nou ja, ...het Integrale was heel veel ideologie en tegelijkertijd was het een continue strijd van de sociale sector tegen de fysieke. (Interview ex-sociaal projectleider Project *Maak Millinx Mooier* in november 2002).

Evenwel veel aspecten van het projectplan zijn niet werkelijk gerealiseerd. Zo stond in het projectplan dat het project het doel had om de oorspronkelijke bewoners en de categorieën mensen, die reeds in de buurt woonden, ook in de toekomst er blijvend te laten wonen. Dat betekende dat de projectleiding daar een visie op moest ontwikkelen met zijn consequenties voor zowel het sociale- als het fysieke.

Eén van de projectleiders zag dat als volgt: "Als bekend is dat kansarmen naar de stad trekken en bijvoorbeeld zich in de Millinxbuurt vestigen, zorg dan dat de buurt waar ze terecht komen, die mensen iets te bieden heeft. Zorg dat ze uit de ellende kunnen raken. Maak van de zwakte een kracht - zorg voor de opvang van deze groepen mensen en zorg ervoor dat de ondersteuning en hulpverlening dichtbij is, investeer in die mensen. Laat de buurt een functie houden voor mensen aan de onderkant van de samenleving. Stem de fysieke ingrepen daarop af."

Weliswaar hebben de projectleiders veel gediscussieerd over de toekomst van de wijk, maar ze zijn daar toch niet helemaal uitgekomen. De projectleiders hebben wel veel van elkaar en van de verschillende wijze van kijken naar de problemen van een wijk geleerd. Evenwel samenhang tussen de projectleiders (gedeelde doelstelling) was er op de keper beschouwd toch onvoldoende: er bestonden toch te uiteenlopende visies. Uiteindelijk zal een fysieke projectleider vooral fysieke zaken in de wijk nastreven en dat heeft grote invloed op het sociale pad.

De twee projectleiders hadden ook onvoldoende een (gezamenlijke) visie op de noodzakelijke (basale) sociale infrastructuur, die nodig was in de Millinxbuurt. Zo duurde het veel te lang voordat de ontwikkeling van het Millinxbuurt op gang kwam, een essentieel onderdeel voor de sociale infrastructuur. Als het sociale geen eigen structuurplan heeft, maar veel verschillende bloemen wil laten bloeien, dan zal het altijd (en nog meer) achter de (fysieke) feiten aanhollen. De buurt is nu aantrekkelijk geworden voor minder draagkrachtigen, maar de oorspronkelijke bewoners zijn voor het grootste gedeelte verdwenen naar andere wijken in Rotterdam. Het

persoonlijke ideaal van één van de projectleiders om bijvoorbeeld mensen vanuit de Antillen een betere woning te geven en een leuke woonbuurt aan te bieden is ook niet echt gelukt: als de Antillianen een woning hadden en een baan kregen, verhuisden ze de buurt uit.

Dat was niet de enige reden waarom dit persoonlijk ideaal is mislukt. De ex-sociaal projectleider zegt het als volgt: 'Centraal staat in de Grottestadsproblematiek en in de wijken, waar de mensen op Leefbaar Rotterdam zijn gaan stemmen, de ellende van de daklozen en verslaafden in de buurten en het hebben van burens die onvoldoende geïntegreerd zijn. Er lopen 3000 overlast gevende gebruikers ('veelplegers') rond door de stad. Dat soort mensen hebben veel opvang, begeleiding en hulp nodig. Als je daar niks aan doet heeft dat een zeer negatieve invloed op de buurt. Dat is ook het verhaal van de Millinx geworden'.

Zoals gezegd het belangrijkste moment voor integraliteit deed zich voor bij het maken van de gezamenlijke jaarplannen. Daarin konden het sociale en het fysieke soms werkelijk aan elkaar geklonken worden. Evenwel in de praktijk blijkt het niet altijd zo te werken als op papier gepland. Sterker nog sommige plannen stonden haaks op elkaar. Grote fysieke ingrepen stonden soms haaks op de sociale programma's ('sociale investeren'²²) en zette de integraliteit onder druk.

De Integrale aanpak is derhalve niet voldoende uit de verf gekomen. Projectleiders moesten het met elkaar doen en dat is wat anders dan een echte integrale aanpak. Integraliteit was meer het één moet het ander niet verstoren. Het Integrale was heel veel ideologie, en tegelijkertijd was het een strijd van de sociale sector tegen de fysieke.

Samenhang en samenwerking: rol van de professionals

Ook de ambitie van het project om samenhang te bewerkstelligen tussen de verschillende deelprojecten, is slechts in beperkte mate geslaagd in de praktijk. Ook hier was het uitvoeringsplan een belangrijk middel voor het creëren van samenhang. Echter in de uitvoering is vooral de informatieoverdracht van belang geworden op de projectteam bijeenkomsten. Afstemmen in de tijd vond slechts binnen een aantal uitvoeringsprogramma's plaats en in de directe uitvoering daarvan. Echter veel professionals constateerden hier al serieuze problemen. Tussen de uitvoeringsprogramma's was afstemming al veel moeilijker of bijna niet te realiseren. De teams ervoeren de verschillende uitvoeringsprogramma's toch onvoldoende als een geheel en zijn in sterke mate blijven werken vanuit het concept 'ieder voor zich en god voor ons allen'. Voor de samenwerking gold hetzelfde: die vond wel plaats tussen mensen in dezelfde uitvoeringsprogramma's, maar naar anderen bleven het toch eilanden. Zo zijn de professionals van de uitvoeringsprogramma's zelf slechts in geringe mate in staat gebleken méér samenhang te genereren door de door hen gekozen aanpak.

Wat bewoners merkten

Ook bewoners hebben het overkoepelend project onvoldoende als een samenhangend geheel van interventies ervaren, die duidelijk leidden tot verbeteringen. Ze hebben vooral enkele uitvoeringsprogramma's, of tegenstrijdige uitvoeringsprogramma's ervaren. Tijdens de monitoring gaven bewoners nooit duidelijk aan dat ze vonden dat maatregelen elkaar logisch opvolgden of mensen samenwerkten, of dat er snel gereageerd werd op ontstane knelpunten. Zij merkten vooral dat dat niet het geval was. Door hen was een oordeel over de samenhang

²² "Sociaal investeren is gericht op het wegnemen van onrechtvaardige verschillen in kansen en mogelijkheden die mensen hebben om fundamenteel in te kunnen stemmen met het bestaan, mee te tellen en erbij te horen". Jaarverslag 1998, *Maak Millinx Mooier*, pag. 15.

en samenwerking niet zo gemakkelijk te geven. Los van het feit of ze enthousiast waren over de projectleiding en zich heel goed realiseerden dat er uiteindelijk gewerkt werd aan de verbetering van de buurt.

Er is onvoldoende bewust gewerkt vanuit een specifieke sturingsaanpak voor integrale coördinatie van activiteiten, voor het richten van de energie, voor het daadwerkelijk nastreven van de doelen en voor het inspelen op gewijzigde omstandigheden. De beoogde samenhang is derhalve onvoldoende tot stand gebracht. Het is nogal ambitieus om te menen dat twee projectleiders, zonder enige daadwerkelijke sturingsmacht behalve hun enthousiasme en inzet, in staat zijn om alle verschillende organisatieculturen en muren te slechten. Het is niet goed mogelijk geweest om de traditionele sectorale benadering binnen de gemeente Rotterdam, de deelgemeenten en de betrokken organisaties werkelijk te doorbreken. Dat vraagt om een cultuurverandering die het niveau van de Millinxbuurt overstijgt.

Daarbij gaat het om meer dan het spreken over een netwerkorganisatie. Natuurlijk doet de projectleiding aan linken, binden, faciliteren, maar hoe, welke instrumenten zijn daarvoor, behalve de aanwezigheid van twee projectleiders. Er bestond bij de projectleiding onvoldoende visie op *sturing* in een netwerkorganisatie. De projectteamvergaderingen zijn slechts gebruikt als informatie platform. De vergaderingen zijn niet ingezet als visie ontwikkelingsinstrument of organisatieontwikkeling instrument, zelfs niet als vaardighedenworkshop gericht op toenemende samenhang. Hetzelfde kan in mindere mate gezegd worden over de andere instrumenten, met als uitzondering wellicht de jaarlijkse buurtconferentie. Daarmee zijn de toch al beperkte beschikbare instrumenten onvoldoende benut. Wel is er veel gerealiseerd door het enthousiasme waarmee de projectleiding de professionals aan de buurt committeerden. Het 'wij gaan voor de Millinxbuurt gevoel', is natuurlijk ook een vorm van sturen in een netwerkorganisatie. Zo is er toch veel gebeurd in het project en is er duidelijk draagvlak gecreëerd bij het bestuur en de professionals van de betrokken organisaties.

Draagvlak bij politiek en professionals

De projectleider Sociaal: 'Voor de Millinx hebben we nog een hoop gedaan. Voor de aanpak van de Millinxbuurt (het Projectplan) hebben we voor een belangrijk deel politiek en bestuurlijk draagvlak gekregen. Ondanks dat de context niet altijd helemaal aansloot konden we als projectbureau toch heel erg onze eigen gang gaan. De bureaucratie hebben we een beetje buiten de deur kunnen houden. Er is heel veel bereikt in Millinx'.

'Toen wij in de buurt kwamen was het beeld als volgt: met deze bewoners hoef je echt niets meer te doen. Bij alle organisaties, Welzijn, politie, opbouwwerk, lukte het niet meer om met de bewoners iets te beginnen. Het project lukte het om de mensen weer te activeren. Er ontstond een beeld van de Millinxbuurt dat zijn mensen. Voor het project was het een sombere start, de Politie wist het ook niet meer. De lamlendigheid van wat moeten we in de buurt is omgeslagen. Er gebeurde van alles. Het laatste jaar hebben we een stapje teruggezet, wellicht te vroeg'.

Of het project heeft geleid tot een vergroting van de leefbaarheid en de zelfredzaamheid van bewoners - het zogenaamde maatschappelijke rendement - zullen we in het volgende hoofdstuk bespreken.

Hoofdstuk 5 Aspecten van leefbaarheid

In de Millinxbuurt is fors geïnvesteerd om de neerwaartse spiraal van verloedering in de jaren tachtig terug te draaien. Het project *Maak Millinx Mooier* trachtte op drie processen greep te krijgen en deze te sturen: een fysiek verbeterproces (woningen), een ruimtelijk verbeterproces (parken, openbare ruimte) en een sociaal verbeterproces (cohesie, wijksamenhang, participatie). Door te sturen op samenhang en de geïntegreerde aanpak wilde men de leefbaarheidsproblemen effectiever aanpakken.

In het vorige hoofdstuk evalueerden we die programma-aanpak. In dit hoofdstuk zullen we ons vooral richten op de evaluatie van de 'ervaren' leefbaarheid van bewoners (zie ook Hoofdstuk 1). Daarbij gaat het om interventies gericht op de verbetering van de veiligheid, het aanzien en de beeldvorming, de kwaliteit van de huizen, de reputatie. Al deze aspecten van leefbaarheid kennen verschillende tijdspannen, ritmes en wetmatigheden. Bovendien waarderen verschillende groepen leefbaarheid op een verschillende manier. Als voorbeeld: het negatieve imago en de reputatie van de Millinxbuurt ('de slechtste wijk van Nederland') werkte nog jaren remmend op de 'verbetering van de ervaren leefbaarheid', zeker voor bepaalde groepen. Daar veranderden al de mooie ingrepen weinig aan. Slecht geplande ingrepen, zoals die gericht op veiligheid eind 1999, die overigens niet in overleg met het projectteam plaatsvond, werkten in eerste instantie als een negatieve boemerang op de ervaren leefbaarheid en versterkten de vervalspiraal in de buurt. Pas later bleken ook buurtbewoners die interventie te ervaren als de eerste stap op weg naar een veilige buurt.

Tijdens onze evaluatie hebben we dan ook vooral aandacht besteedt aan de trends op het gebied van de ervaren leefbaarheid bij bewoners. Dat wil zeggen: aan de invloed van het project op de leefbaarheid van de buurt, zoals die ervaren is door de bewoners.

Wie zijn de bewoners en wat vinden zij belangrijk?

Het is duidelijk dat er in de Millinxbuurt bevolkingsgroepen wonen, van verschillende etnische afkomst: bewoners met een autochtone, Antilliaanse, Turkse of Marokkaanse achtergrond. Elke bevolkingsgroep kijkt op een andere manier naar de buurt. Natuurlijk woont niemand graag in een lekkend huis en houdt niemand van vuil op straat. Maar het belang dat men aan verschillende aspecten van leefbaarheid hecht, kan wel sterk verschillen per bewonersgroep. Wat de één overlast en bedreigende samenscholingen vinden, vindt de ander juist een teken van een gezellige buurt.

Die verschillen worden waarschijnlijk nog sterker wanneer we beseffen dat de buurt ook nog een functie heeft voor mensen die er niet wonen. Dat zijn niet alleen de druggebruikers en dealers, maar ook bijvoorbeeld Antilliaanse mensen die op het plein komen voetballen of elkaar daar ontmoeten. In hoeverre moeten zij ook betrokken worden bij een oordeel over de buurt? Het is natuurlijk mogelijk om te zeggen dat het alleen om de bewoners gaat, maar in een stad hebben buurten ook functies voor andere stadsbewoners. Van het stadscentrum zal niemand zeggen dat het zo moet worden ingericht dat alleen de bewoners tevreden zijn. Ook het winkelende en uitgaande publiek moet daar aan zijn trekken komen.

Aspecten van leefbaarheid

Vooraf de volgende aspecten van de leefbaarheid in de Millinxbuurt vonden de bewoners belangrijk als indicatoren voor de ervaren leefbaarheid:

- Het aanzien van de buurt: leegstaande- en dichtgetimmerde panden, troep, kwaliteit openbare ruimte;
- De kwaliteit van de huizen: oud, slecht onderhouden, ongedierte;
- De bevolkingssamenstelling: vertrekoverschot, de illegale onderhuur en postbusadressen;
- Gevoelens van onveiligheid: rondhangende personen op straat en drugsdealers;

- Het welzijn van kinderen: speelmogelijkheden, verkeersveiligheid, voorbeeldfiguren, integratie in Nederlandse samenleving, geen confrontatie met drugs en geweld;
- Het sociale aspect van de buurt: de levendigheid, de gezelligheid, de contacten met burens;
- De aanwezigheid van voorzieningen voor jongeren en volwassenen;
- Het imago (vooral door de autochtone Nederlanders genoemd): de reputatie van de Millinxbuurt in de media in verhouding met omliggende buurten.

We zullen op basis van genoemde aspecten van leefbaarheid de geconstateerde toe- of afname daarvan in de Millinxbuurt beschrijven, zoals die tijdens metingen en interviews naar voren kwam gedurende een deel van de uitvoering van het project *Maak Millinx Mooier* (van eind 1999 tot eind 2002). Het hoofdstuk krijgt het karakter van een caleidoscopische doorkijk, waarin we zoveel mogelijk de uitspraken van allerhande bewoners en professionals gebruiken om het beeld te ontvouwen.

5.1 Aanzien van de buurt

Leegstand en dichtgetimmerde panden

Eén van de meest zichtbare aspecten van leefbaarheid in de Millinxbuurt is de leegstand van woningen. Voor veel mensen is het een teken dat het niet goed gaat met de buurt als er veel panden leegstaan. Bovendien heeft de leegstand op zichzelf een negatief effect op de leefbaarheid. Schoolkinderen bijvoorbeeld geven aan dat ze delen waar huizen leegstaan enge plekken vinden.

Natuurlijk zijn de oorzaken van leegstand divers en woningen kunnen ook leeg staan omdat ze opgeknapt zullen worden. Maar bewoners ervaren het als een extra slecht teken als woningen die al opgeknapt zijn, nog steeds leeg blijven staan.

Een bewoonster zegt begin 2000: 'De huizen worden wel verbouwd, maar je ziet het resultaat nog niet. Er zijn een aantal huizen nieuw, maar die worden niet verkocht. Aan de andere kant hebben ze van een nieuw huis een kantoor gemaakt, wat niet de oorspronkelijke bedoeling was'.

Er zijn onvoldoende huizen bewoond volgens meer dan de helft van de bewoners nog in het najaar van 2000. Verschillende bewoners leggen in hun toelichting de link met sloop of renovatie: dat is voor veel mensen de reden dat de huizen nu leeg staan. Soms gaat de sloop of renovatie van deze leegstaande woningen te langzaam. Bewoners zien tot hun ergernis dat één of twee panden die nog niet onteigend zijn, de zaak ophouden. Het is vooral ergerlijk, als blijkt dat degenen die het langst wachten met verkopen 'beloond' zijn met hogere verkoopprijzen.

Troep, kwaliteit openbare ruimte

Op de vraag: 'Hoe zie je dat het niet goed gaat met de buurt?', komt maar al te vaak het antwoord: 'Kijk naar buiten!!! Het zijn slechte woningen, er is rotzooi op straat in de huizen stikt het van de kakkerlakken en de muizen. In de trappenhuisen wordt gepoept en geplast. Kinderen komen met kakkerlakken in hun tas naar school'.

Opgeknapte woningen

Een half jaar later is de meest opvallende verandering in de Millinxbuurt het opknappen en de verkoop van de woningen aan de Millinxstraat. Ook op andere plekken wordt gewerkt aan renovatie, maar in de Millinxstraat is het effect het beste zichtbaar – door de vernieuwing van een groot aantal woningen en door de ruimte van het toekomstige Millinxpark.

Er is aardig wat belangstelling voor de woningen. Er moest zelfs gewerkt worden met wachtlijsten - elders in het land de normaalste zaak van de wereld, voor de Millinxbuurt uniek. Op een open dag, 24 maart 2001, bleek die belangstelling al. Een enquête door het Projectbureau *Maak Millinx Mooier* leerde dat de bezoekers van deze dag de Millinxbuurt gemiddeld een 6.1 als rapportcijfer gaven. Geen topscore maar wel voldoende. De kinderen waarmee we door de buurt liepen zeiden: 'De nieuwe huizen zijn wel mooi, zo zou het overal in de Millinx moeten zijn'.

De woningen aan de Millinxstraat waren in april 2001 nog niet bewoond, al was het merendeel toen al verkocht. Het oordeel van de buurt over de gerenoveerde woningen was over het algemeen positief. Dat gold dan wel de laatste renovatie: 'De oude renovatie mag wel weer over gedaan worden'. In een rondgang door de buurt wijzen bewoners plekken met slecht uitgevoerde renovaties dan ook aan als negatieve plekken in de buurt. Daarnaast stoort het dat op veel plekken een paar panden zijn opgeknapt, maar de aangrenzende panden weer niet. De slechte staat daarvan valt nu extra op.

Wij constateerden als evaluatoren in juli 2001: 'Het gaat goed met de Millinxbuurt! De gerenoveerde huizen aan de Millinxstraat worden gemakkelijk verkocht, er is minder overlast en criminaliteit, de buurt komt niet meer negatief in het nieuws. Echter dat is nog geen reden tot juichen, of een feestelijke afsluiting van het project, maar eerder reden om juist de aandacht er bij te houden om het project *Maak Millinx Mooier* echt succesvol te maken'.

Opgaande lijn niet voor iedereen en niet overal

Want hoewel de opgaande lijn er ontegenzeggelijk is, is die er niet voor iedereen en niet overal in de buurt: 'Bij mij voor de deur, op het Mijnsheerenplein, is het afgelopen jaar tien keer erger geworden: scooters, lawaai, intimidatie. Mijn woning is goed opgeknapt, de huisbaas wil best. Maar nu staat het door die overlast deels toch leeg. Ik denk er zelf ook over om te verhuizen, je kan niet meer rustig een boek lezen in je eigen huis. Het zijn trouwens ook Hollanders die herrie maken. Het effect is dan dat een groepje Antilliaanse jongens wordt weggestuurd.'

Wij stelden vast dat 'delen van de buurt zichtbaar opgeknapt waren'. Dat gold vooral voor een groot van de Millinxstraat en het noordelijke deel van de Moerkerkestraat. Daar concentreerden zich ook de positieve activiteiten: de school, de buurtpost, de speeltuin. Maar in andere delen van de buurt was nog steeds leegstand zonder een duidelijk perspectief. Daar kwam het dealen nog steeds veel voor, woonden gezinnen met vier kinderen op een tweekamerwoning en voelden bewoners zich onveilig op straat. De tegenstellingen in de buurt zelf leken toe te nemen. Het ene pand was opgeknapt, het andere verkrotte verder.

Schoolkinderen uit de buurt wisten deze nuanceringen heel goed aan te geven tijdens een buurtschouw in juli 2001: 'Er waren goede plekken en slechte plekken'. Er waren verbeteringen maar ook problemen waar al jaren niks aan gedaan was. 'In de Moerkerkestraat, zijn veel huizen dicht getimmerd. Nu zelfs ook dicht gemetseld. Dat is wel wat beter want anders wordt het steeds weer opengemaakt. Dit huis staat al heel lang leeg, zo lang als ik hier woon'. Uiteindelijk oordelen veel bewoners nagenoeg hetzelfde over leegstand in de buurt als bij eerdere metingen: nog steeds vindt een ruime meerderheid van de bewoners dat er nog niet voldoende huizen bewoond zijn.

Nog in november 2002 stelt een actieve bewoner het als volgt: 'De wijk is nog niet bewoond, omdat er nog heel veel moet worden opgeknapt. De nieuwbouw is goed opgeknapt.'

De B-woningen niet. Die zijn zo goedkoop mogelijk verbouwd, zonder kunststof kozijnen, zonder dubbele beglazing...'. En een ander: 'De renovatie moet sneller gaan. Ze moeten gewoon de hele straat tegelijkertijd aanpakken. De renovatie ligt nu alweer een hele tijd stil. Waarom? Ik zou het niet weten!'. Verder is het park nog niet klaar en het Millinxbuurt huis is nog niet af.

De conciërge van de basisschool stelt: 'Het verkeer rondom de school is ook niet goed geregeld, maar wat wil je, zelfs de politie rijdt over het fietspad. Die paaltjes waren blijkbaar weggehaald voor de vrachtwagens. Het interessante vond ik dat ik toen gebeld heb en de mannen binnen een paar uur de paaltjes weer neer hebben gezet'. Ook is er nog steeds een probleem van het vuil dat te vroeg op straat wordt gezet. Of het goed bijgehouden wordt is sterk afhankelijk wie er van Topscore²³ werkt.

Tot slot

Het aanzien van de buurt tot eind 2001 is sterk verbeterd. Daarna nam het tempo af en lijkt het zelfs weer naar beneden te gaan. Het tempo van de nieuwbouw en renovatie vertraagt. Er ontstaan tegenstellingen in de buurt zelf. Het aantal bewoonde huizen neemt te weinig toe. Vanaf voorjaar 2002 is een neergaande trend zichtbaar.

5.2 Kwaliteit van de huizen

Slecht onderhouden huizen

De kwaliteit van de huizen is zeer wisselend en kan zelfs per straat nog verschillen. In een straat zijn aan de ene kant de huizen slecht: 'De woningen zijn zeer slecht. Als het regent wordt het nat binnen. Het water loopt dan langs de muren'. Vlak in de buurt of aan de overkant van de straat zijn de huizen al wel beter. 'Dit zijn huurhuizen', weten de kinderen. 'Het ziet er mooi uit. Wij willen thuis ook wel van zulke ramen. Bij ons zijn de kozijnen allemaal stuk'. Ook zien de huizen er aan de achterkant soms nog een stuk slechter uit dan aan de voorkant.

Ratten en kakkerlakken

In oktober 2000 was de overlast door ongedierte voor nogal wat mensen een overweging om te gaan verhuizen. Ook de metingen daarna blijken veel mensen last te hebben van ongedierte.

Een professional, actief in de buurt formuleert het in november 2001 als volgt: 'Ik heb soms het idee dat er niet goed is nagedacht over de problemen in deze buurt. Nu is het zo dat er particuliere huiseigenaren zijn die het pandje aan de buitenkant hebben opgeknapt, maar binnen zitten de ratten en kakkerlakken nog steeds. Je weet dat een dergelijk pand niet lekker verhuurt, dus krijg je een apart slag mensen in die huizen te wonen. Vervolgens is het ook zo dat je niet graag naast een dergelijk pand gaat wonen, dan is de cirkel weer rond. Het pand zelf is verloederd en niemand wil daarnaast wonen'.

Ook na de eerste renovatie: nog steeds ongedierte

Een bewoner in november 2002 over de eerste renovatie: 'De huizen zijn veel te duur voor wat je krijgt. Wij hebben ook nog steeds last van ongedierte. Na de vakantie hadden we weer kakkerlakken en dan ben ik boos. Uit voorzorg spuit ik goed voordat ik wegga. Maar de vervuiling komt van andere woningen. Ik heb ook door burens al drie keer onder water gestaan. Anderen liggen er niet wakker van dat mijn huis onder water staat'.

²³Topscore is een veegbedrijf in de buurt. Er werken verslaafden, die ook de Millinxbuurt schoonhouden.

De directeur van de basisschool zegt met een diepe zucht: 'Het valt niet mee. We hebben er in het begin meer van verwacht. Het zou sneller moeten gaan. De problematiek is weerbarstiger dan we gehoopt hadden. We zitten nog steeds in een fase (voorbeeld Millinxbuurt) van sloop, renovatie. Het had allemaal sneller moeten gaan'.

Het lijkt erop dat particuliere eigenaren (bijvoorbeeld Engel) de pandjes alleen aan de buitenkant renoveren. Binnen blijven het 'stinkholten met ongedierte'. Deze panden worden dan weer vooral gebruikt als illegale logementen, waardoor de problemen niet werkelijk oplossen. Niet voor niets constateert Piet Huyskens ('Op je klompen'), die onderzoek deed naar verloedering, dat de Millinx een voorbeeld is van uitgestelde stadsvernieuwing met onduidelijke afloop door het grote aantal huizen in particulier bezit.

Cycli van verhuur en verloedering

In Rotterdam gingen woningbouwcorporaties pas na de oorlog grootschalig bouwen. Vooroorlogse buurten zoals ook de Millinxbuurt, zijn veelal ontwikkeld door particuliere bedrijven als Ooms en Brink & Kooyman. De huizen waren in de jaren zestig en zeventig nog uitermate geschikt voor mensen met een kleine beurs. Al die jaren zijn de woningen in handen geweest van particulieren. Deze particuliere eigenaren zagen eind jaren zeventig dat de woningen na dertig jaar moesten worden opgeknapt, maar achtten die investering zinloos. De oude, betrekkelijk welvarende bewoners waren immers grotendeels vertrokken en de minder welvarende groepen trokken de wijken al binnen. Zo neemt in de tachtiger jaren het onderhoud af, trekken de beleggers weg en komen de panden in handen van de huisjesmelkers.

De gegoede burgerij heeft plaatsgemaakt voor illegale bewoners. Weer tien jaar later holt de kwaliteit verder achteruit. Dan neemt druggebruik sinds begin jaren negentig toe. De locatie in Rotterdam-Zuid blijkt een gouden stek, want via de nabijgelegen snelwegen zitten dealers zo in België en Frankrijk. De handel floreert met alle gevolgen van dien. Langzaam komen hele pakketten vastgoed in handen van criminelen. Dominique Schrijer (de portefeuillehouder van Charlois Welzijn) zegt hierover: 'Veel eigenaren hielden er dubieuze praktijken op na. De woningen werden onrechtmatig gebruikt'. Ontleend aan 'Building Business Report', juli/augustus 2002 en NRC Handelsblad, 4 november 2002.

Schijn bedriegt: kwaliteit nieuwe renovatie

Achteraf blijkt ook de nieuwe renovatie in de Millinxstraat minder goed uitgevoerd dan eerder gedacht: 'schijn bedriegt blijikbaar...!' Zo vertelt ons de nieuwe opbouwwerker voor de Millinx in november 2002: 'Ik heb een bewonersvergadering uitgeroepen en de Nieuwe Unie er bijgehaald met 20 – 30 bewoners die de gerenoveerde huizen hebben gekocht. Ik heb het idee dat heel de renovatie niet zo best is uitgevoerd. Trappen die centimeters wijken, afbladderende verf, deuren die niet goed in hun sponning hangen en er is zelfs houtrot door zwam geconstateerd: een ramp voor de huidige bewoners. De nieuwe Unie zei, dat een onderzoeksbureau uitsluitsel moest gaan geven over de kwaliteit van de renovatie. Twee van de huizen staan al langer te koop. In het begin is de verkoop heel snel gegaan. Nu is de loop er een beetje uit. Atta en Projectbureau hebben er hard aan getrokken om bewoners de wijk in te krijgen. In de Moerkerkestraat zijn de grootste problemen, dat zijn nog steeds oude krotten. Daar woont een groot deel van de mensen van de theatervereniging'.

De kwaliteit van de huizen

'Je merkt dat als er wind staat dat de huizen te tochtig zijn. Ik vind dat er verkeerd is geïnvesteerd. Er zitten ook in de gerenoveerde woningen kakkerlakken bij de geisers en in de keukens. Je kunt het onderhouden, maar als er een portiek aangepakt wordt moet iedereen meedoen en dat gebeurt niet' (Interview met pandenbeheerder).

En de opbouwwerker vervolgt: 'De renovatie van de woningen aan de overkant van de Millinxstraat staat ook al te lang stil. We hebben lopen trekken om de Nieuwe Unie te laten bewegen, maar de Nieuwe Unie vond dat ze te weinig op de huizen kon verdienen. Dus de Nieuwe Unie klaagt bij de gemeente, daar ligt de klacht een behoorlijke tijd ergens op een bureau en de bewoners zien vervolgens dus niets gebeuren'.

Tot slot

De renovatie vordert te langzaam en de kwaliteit van de nieuwe huizen laat ook nogal eens te wensen over. Over de hele linie genomen neemt de kwaliteit te traag toe. Ook hier zien we in de beeldvorming een dalende curve vanaf het voorjaar van 2002.

5.3 Bevolkingssamenstelling

Vertrekoverschot

De verhouding tussen het aantal Nederlanders en het aantal allochtonen in de buurt is door het project niet wezenlijk verbeterd. Er zijn nog maar weinig autochtone Nederlanders in deze buurt, de trend van wegtrekken is niet gestopt. Overigens vinden de huidige bewoners dat niet direct een probleem. Wel signaleren verschillende bewoners een toenemende instroom van Afrikanen en Dominicanen, waarmee de zittende bewoners weinig contact hebben.

Er wonen wel voldoende gezinnen met kinderen. De 'buitenstaanders' zijn hierover overigens nog iets positiever dan de huidige bewoners van de Millinxbuurt. De buurt oogt kinderrijk door de aanwezigheid van de school, speeltuin en buurtpost. Maar lang niet alle kinderen van de school komen uit de Millinx zelf.

Illegale onderhuur en postbusadressen

Bij de eerste meting eind 1999 ziet men duidelijker dat er sprake is van nogal wat illegale bewoning in de buurt. Die situatie verandert niet echt gedurende de looptijd van het project. Ook bij de laatste meting vinden bewoners dat er veel illegale bewoners zijn verspreid over de hele buurt. De directeur van de basisschool merkt naar aanleiding van illegale bewoning op: 'Er zijn dealpanden gesloten en de politie heeft wat meer over haar taken nagedacht, maar de ontevredenheid van de samenleving is ook hier in de wijk voelbaar' (Dit was een verwijzing naar de politieke veranderingen in 2002 op stedelijk niveau rond LPF).

Een buurtbewoner weet: 'Er zitten hier nog te veel dealpanden in de wijk. Sluiten ze een dealpand, dan komen er weer drie uit de grond. Dat zijn de huisjesmelkers, die zetten de slechte bewoners er steeds weer in. Het interesseert ze niet wie erin komt. Mensen met een drugstrafblad zouden niet een huis moeten krijgen'. En een actieve bewoner nuanceert het beeld verder: 'Engel is een berucht huisjesmelker in Rotterdam, die ook in de drugshandel zit op de Antillen. Een groot deel van het geld dat je in de wijk pompt heeft te weinig positief effect door de dealpanden van types zoals Engel. Hij is uiteindelijk wel verplicht mee te gaan met renovatie van de wijk, maar dat kost dan zoveel geld. Engel heeft (eind 2002) nog ongeveer 10% van de woningen in de Millinxbuurt onder zijn beheer. Als hij nattigheid voelt verkoopt hij zijn huizen aan de andere huisjesmelker "El Jawa Vastgoed".'

En een ander: 'Over drie jaar is het hier nog steeds een bende. Alles is kapot. Veel woningen zijn particuliere woningen. Er wonen mensen die niet ingeschreven staan, de woningen worden onderverhuurd. De ontruiming van illegale pensions veroorzaakt veel ellende op straat, ook omdat er geen tijdelijke pensions zijn waar ze kunnen worden opgevangen. Er komen ook kinderen op straat te staan'

Rondpompen van problemen I

Er zijn heel veel verloopadressen aan de buitenkant van de Millinx. Zo is er nu op de Dorchtselaan een groot probleem, want iedereen kan er terecht. Bepaalde gezinnen zijn continue op de vlucht: voor de leerplichtambtenaar, voor de sociale dienst. Als die te dichtbij komen verhuizen die gezinnen weer naar een volgende stad. Ze trekken zo van stad naar stad. Dat 'rondpompen' van probleemgevallen is een groot probleem. Hier zien we daar de effecten van, want die tijdelijke bewoners komen hier hun kinderen brengen. Veel van die kinderen komen binnen zonder schoolervaring (en soms zonder vaste woon- of verblijfplaats)(....) 'Nu is het zo dat ieder kind wel wat heeft (zwerven, trauma, te laat naar bed, niveau van de ouders extreem laag). Bovendien spreekt bijna de helft van de ouders nauwelijks Nederlands. Uiteindelijk is de situatie in de Millinx wel wat verbeterd, maar is de situatie op Basisschool 'de Akker' nog hetzelfde'.

De nieuwe kopers aan het Millinxbuurt

Op basisschool de Akker zegt men over de nieuwe leerlingen die in 2002 instromen (van de nieuwe panden): 'Zij hebben duidelijk al eerder les gehad in Nederland. Daar merken we een sterke verbetering. Helaas doet de helft van de nieuwe bewoners hun kinderen hier niet op school, vanwege de schoolpopulatie, dus dan is de cirkel weer rond'.

Tot slot

De verhouding tussen het aantal Nederlanders en het aantal allochtonen in de buurt is door het project niet wezenlijk verbeterd. Het percentage autochtone Nederlanders is nog steeds te klein, vinden de bewoners. Bovendien zijn er meer Afrikanen en Dominicanen komen wonen. Er wonen voldoende gezinnen met kinderen, zo lijkt het, maar veel kinderen op straat komen niet uit de buurt. De trendlijn is heel licht stijgend.

5.4 Gevoelens van onveiligheid

Overlast en criminaliteit

Veiligheid is één van de basisvoorwaarden voor het laten slagen van het project. Het is ook één van de belangrijkste aspecten van de leefbaarheid in de Millinxbuurt. Lange tijd was de redenering van velen in en buiten de buurt: 'alle plannen zijn goed bedoeld, maar zolang het onveilig is en de buurt geteisterd wordt door drugsoverlast en criminaliteit zullen woningverbetering en andere maatregelen geen effect hebben'.

Dit heeft uiteindelijk ook de politiek en projectleiding moeten erkennen. Het heeft echter lang geduurd voordat er een samenhangende aanpak was ontwikkeld. Vanuit het project en de lokale politiek is er volgens de portefeuillehouder van de deelgemeente Charlois onvoldoende sturing geweest op dit cruciale aspect van het project. Zo leidde het handhaving arrangement van september 1999, pas in 2000 tot maatregelen om de overlast en criminaliteit aan te pakken.

Over de veiligheid in de Millinxbuurt heeft dan ook iedereen een mening. En die is zowel bij bewoners als bij buitenstaanders negatief. Eind 2000 wordt er bijvoorbeeld nog steeds op straat gehandeld in drugs en gokken. Bewoners doen 's avonds liever de deur niet meer open en er zijn plekken in de buurt waar je op bepaalde tijdstippen beter niet kunt komen. Bij verder doorvragen zijn er ook wel enige nuanceringen te horen: de politie is vaker dan ooit in de buurt aanwezig, het is rustiger dan het lange tijd geweest is, er zijn minder incidenten. Als er echter weer eens geschoten wordt, zoals in de week dat de interviews voor de tweede meting van 2000 plaatsvonden, bevestigt dit voor iedereen het beeld dat er niet echt iets verbeterd aan de veiligheid.

Rondhangen op straat en dealers

Als bron van de onveiligheid wordt nog steeds het rondhangende volk genoemd op het plein en de daarmee gepaard gaande activiteiten rond drugs. Ook de belwinkel op de hoek Heinenoordstraat/ Dordtselaan is een bron van onrust: veel vechtpartijen en veel drukte rond sluitingstijd. Het hardere optreden van de politie heeft een aantal dealers de wijk uitgejaagd maar daar zijn anderen voor in de plaats gekomen, die de bewoners niet meer 'kennen'. Die onbekendheid versterkt het gevoel van onveiligheid.

Rondpompen van problemen II

'Zijn ze Rotterdam West aan het schoonvegen, dan krijgen wij op een bepaald moment allerlei junks in de buurt. Niemand weet wat ze met die gasten moeten. Het is rondpompen van het probleem'. En nog een voorbeeld verwoordt door iemand van het zorgnetwerk: 'Er zijn geen Antillianen meer op het plein, maar is dat een verbetering? De mensen zijn hier verdwenen maar de problemen zijn niet opgelost. De projecten pompen de problemen de stad rond'.

Politie in de buurt

De aanwezigheid van meer politie roept ook kritiek op. Bewoners zien dat ze soms met veel machtsvertoon optreden terwijl er niets aan de hand is, terwijl ze er op andere momenten niet zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor de ochtend: 'Wanneer je belt dat er iemand in jouw portiek ligt en de boel heeft bevuild, komt er niemand voor 10.00 uur. Dan is de vogel al gevlogen'. Dus bellen bewoners maar niet meer.

Een buurtbewoner: 'Het fouilleren (in 1999) was niet bepaald prettig. Ik stond daar met tranen in mijn ogen, zo vernederend vond ik het. En die drugsjongens hebben allemaal een mobieltje en die bellen elkaar, dan heeft het helemaal geen nut'.

Daarnaast ervaren bewoners zelf ook de negatieve kanten van de APV: je mag niet meer met burens of familie op straat zitten en een pilsje drinken. Als daartegen opgetreden wordt, zit dat de bewoners behoorlijk dwars, want dat gaat nu juist ten koste van de voor de Millinxbuurt zo belangrijke gezelligheid.

Nuances in gevoelens van (on)veiligheid

Opvallend is dat de bewoners van de Millinxbuurt ondanks alles de veiligheid duidelijk minder negatief beoordelen dan de 'betrokken omstanders': bijvoorbeeld winkeliers, schoolleiding en verslaafden. Toch dient te worden beseft dat ook bij deze meting slechts 20% van de bewoners zeggen dat ze de deur altijd veilig open kunnen doen als er aangebeld wordt. En dat ruim 40% aangeeft dat bewoners en anderen zeker niet overal veilig over straat kunnen in de buurt. Ook is de handel in drugs steeds aanwezig op straat, volgens een ruime meerderheid van de bewoners.

Bewoners geven een genuanceerder beeld over de verschillende aspecten van onveiligheid. Ze zien dat er veel drugshandel is, maar een deel van de bewoners vindt dat ze welrustig over straat kunnen. Ze zien echter wel dat dat niet voor iedereen geldt. De niet-bewoners geven een meer algemeen negatief oordeel: 'Er is drugshandel, dus deugt de rest ook niet'. Ook de verslaafden van de gebruikersruimte in de Moerkerkestraat oordelen negatief over de veiligheidssituatie, evenals de winkeliers aan de Dordtselaan.

Veel Antilliaanse vrouwen en mannen met wie we spraken op straat in oktober 2000 woonden niet meer in de Millinxbuurt, maar komen er nog vrijwel elke dag voor vrijwilligerswerk. Zij hebben geen klachten laten horen over de onveiligheid en zeggen vrijwel allemaal terug te willen komen als de huizen zijn opgeknapt.

Autochtone bewoners zeggen in oktober 2000: 'Er is al met al weinig zichtbaar van een positieve voortgang en men heeft er ook niet zo veel vertrouwen in dat dat wel komt. Wel is de veiligheid in de buurt beter geworden vergeleken met een paar jaar geleden. Dat komt vooral door de aanwezigheid van meer agenten'. De bewoners noemen daarbij meteen het risico dat die agenten ook weer weg kunnen worden gehaald, zoals al bleek tijdens het EK voetbal (juni 2000).

Minder verslaafden, minder dealers, meer politie

Bij de volgende meting constateren bewoners dat de politie zichtbaar aanwezig is in de buurt. Er zijn, vinden zij, onder andere door ontruiming, minder verslaafden in de buurt en daardoor minder dealers. Bovendien gebruiken verschillende verslaafden najaar 2000 de gebruikersruimte, waarvan bewoners geen overlast melden.

Kleine maatregelen helpen ook, zoals het weghalen van bosjes waar verslaafden konden gebruiken. Zo zijn de bosjes aan het einde van Moerkerkestraat weggehaald, er staan nu lage struikjes. Schoolkinderen zeggen: 'Dit is veel beter. Eerst was het heel hoog, toen lag er allemaal troep in. Bij het elektriciteitshuis werden toen vaak drugs gebruikt. Dan zaten ze daarachter verstopt'.

Met name de Zuidpleinkant van de buurt (Millinxstraat, Rijsoordpad) kent ook in najaar 2000 volgens bewoners nog veel overlast en criminaliteit. Kinderen vinden het er gevaarlijk en mogen er van hun ouders niet komen.

Het algemene oordeel over veiligheid is najaar 2000 duidelijk positiever dan een half jaar eerder. Gevoelens van onveiligheid zijn verminderd: 'Je kunt rustig en veilig over straat, je durft de deur open te doen, ook als er 's avonds iemand aanbelt'. Deze situatie is niet meer zo extreem negatief.

Het oordeel over de veiligheid is in de loop van 2000 vooral gedifferentieerder geworden: er zijn bewoners die de situatie als erg slecht beoordelen, maar ook bewoners die een duidelijk positief oordeel hebben over de veiligheid. Die trend zet zich ook tijdens de metingen in 2001 en 2002 voort.

Positieve trend zet langzaam in

Tijdens de interviews van najaar 2002 stelt een actieve bewoner het als volgt: 'Kinderen komen terug, het is wat rustiger in de buurt. Het is ook wat veiliger. Om de veertien dagen is er een BWT-team inval. De andere veertien dagen is er in de Tarwewijk een inval. Er is veel meer politie in de wijk, dan de mensen zich realiseren, vooral sinds de Zwarte Waalstraat bestuurd wordt door de wijk chef (januari 2002). Toch zie je als bewoner meer dan de politie. Het gaat nog niet goed met de veiligheid, ook al is het wel beter geworden. Ouders met kinderen lopen nog niet door de hele wijk. Volgens mij kan iedereen veilig over straat lopen. Maar dan moet je natuurlijk niet, als je 's avonds met je honden uit moet, per se richting groepjes jongeren lopen. Ook het Rijsoordpad is nog wel een beetje onveilig'.

Volgens de directeur van de basisschool ziet 'Jan met de Pet een grote bende', ook al zijn de professionals nog zo hard bezig. Hij stelt: 'We zitten nog niet op de helft. Daarna moet het beter gaan. Aan de hand van de leerlingenlijst, kijkend naar de echte probleemgevallen, kun je de plekken aanwijzen waar het nog niet goed gaat. In de nieuwe woningen zitten voor de school goed bereikbare mensen, maar in de Moerkerkestraat zijn het nog steeds ernstige problemen waar de politie geregeld bij komt kijken. Het aantal doden en inbraken in de wijk is trouwens nog toegenomen het laatste jaar (2002). Voorgaande veertien jaar telden we in de school vier inbraken. Alleen het afgelopen jaar waren het er ook vier. Ik denk dat het in de nabije toekomst minder sociaal zal worden'.

Een van de projectleiders stelt in november 2002: 'Ten opzichte van een paar jaar geleden is het beter. Het is minder het geval dat de dealers de dienst uitmaken en er zijn minder lastige groepen op straat. Her en der zijn nog wat dealpanden met overlast, maar dat is in geen vergelijk met toen. Maar het lijkt toch weer verplaatsing te zijn. De verloedering is een halt toegevoerd. De grootste angst was dat het uit de hand zou lopen gedurende de zomerperiode van 2001, zoals ook het geval was de jaren ervoor, maar dat is niet (noemenswaardig) gebeurd'.

De directeur van de basisschool vertelt verder: 'Ik heb een intern nummer bij de politie als ik bel, dan komen ze. Drie jaar geleden stonden onder de 'klapperboom' naast de school het hele jaar een groepje mannen te dobbelen (gokken). Nu staan ze verder op het pleintje. Dat is voor ons een verbetering!'

Maar voor bewoners ligt dat kennelijk toch anders: 'Als we de politie bellen over overlast, dan bellen ze niet terug. Wij hebben steeds een tijdelijk dealpand boven onze woning. Dat zorgt ervoor dat er doorloop is van bewoners en dat het nooit helder is wie er woont. Er wordt vaak verkeerd aangebeld, ook 's nachts en er is veel geluidsoverlast van dat pand'. (...) 'Er zouden steeds invallen komen, maar die komen niet. Nu pakken ze een pandje aan, maar daar heb ik niets aan want twee dagen later gaat het gewoon weer verder'.

Een ander vervolgt: 'Ja. Zo'n park is fijn, maar wat heb ik eraan als we al jaren een dealpand naast ons hebben. Dan heb ik liever dat ze dat aanpakken dan dat ik een park heb waar ik doorheen kan lopen'. (...) 'Eigenlijk is het nog steeds hetzelfde. Het gaat met alles niet goed. Het is vandaag rustig buiten, maar dat heeft vooral te maken met het weer'.

Wijkagent exit

Over de wijkagent zegt een buurtbewoner: 'Vroeger had je een wijkagent, die wist wat er aan de hand was. Jammer dat ze die weghaalden. Na Willem is er een ander gekomen, die ken ik niet. De wijkagent; aan de ene kant dacht je dat hij van de Antillianen was, maar als hij wat zei dan werd het wel rustiger'.

Op de basisschool zegt de directeur: 'Het vertrek van Willem (wijkagent) afgelopen mei. Dubbel gevoel. Hij kende de mensen goed, maar de nieuwe gassies (van de politie) pakken gewoon mensen op. Frank de Rooijen (baas van Willem) had ik maandelijks contact mee. De nieuwe wijkagent, daar heb ik niets mee, maar het is wel rustiger in de buurt'.

Eén van de nieuwe projectleiders van de Tarwewijk: 'De wijkagent die belangrijk was omdat hij nadrukkelijk een opbouwfunctie had is vervangen door een andere wijkagent. Willem liep vaak rond en iedereen kende hem. De nieuwe zit, gedwongen, veel meer op kantoor, en zit meer op de lijn van de repressie. Nu kent niemand van de bewoners de nieuwe wijkagent'.

Deze wijk is niet echt populair om in te werken. Het moet klikken met een aantal bewoners, anders lukt het niet. Trouwens uiteindelijk moet het ook zonder wijkagent kunnen'. De nieuwe agenten reageren meer op basis van zero-tolerantie, zegt de schooldirecteur. Dat vindt hij op zich positief. Al dat praten en kennen van mensen leverde ook niet altijd zoveel op. Uiteindelijk komt bij de vroegere projectleider het hoge woord eruit: 'Als de veiligheid uiteindelijk niet toeneemt dan is de enige oplossing om de hele wijk plat te gooien'.

Tot slot

De gevoelens van veiligheid blijken duidelijk toegenomen, de laatste jaren. Echter, de afgelopen tijd is weer enige teruggang merkbaar. De vertrouwde wijkagent is vertrokken. De mensen zijn bang dat het weer snel de verkeerde kant op gaat. Kortom, een snel stijgende lijn, en het laatste jaar een lichte daling.

5.5 Het welzijn van kinderen

Speelmogelijkheden

In de Millinxbuurt zijn altijd veel kinderen te zien. Dat komt voor een belangrijk deel door de aanwezigheid van de school en speelvoorzieningen, belangrijk voor een groter deel van de wijk. Maar er wonen ook aardig wat kinderen in de buurt zelf. Zo telde in juni 2000 de Millinxbuurt – inclusief de randen aan de Dordtselaan en Mijnsherenlaan – volgens de officiële statistieken 159 kinderen tot 3 jaar en 224 van 4 tot 12 jaar.

Het algemene oordeel van bewoners is dat er voldoende gezinnen met kinderen in de buurt wonen. Niet altijd onder erg ideale omstandigheden overigens: 'Er wonen wel veel gezinnen met kinderen, maar daar zijn er wel bij die met 3/4 kinderen op een 2 kamer woning wonen, of op een zolderkamer', meldt een buurtbewoonster en medewerkster van de Akker.

Het oordeel over de kind vriendelijkheid van de buurt verandert nauwelijks gedurende de metingen. De meerderheid vindt de buurt niet geschikt voor kinderen om op te groeien. Geregeld wordt daarbij gewezen op het gedrag van ouders en andere volwassenen, dat niet bepaalt als voorbeeld dient.

Confrontaties met drugs en geweld

Al in najaar 2000 constateren de schoolkinderen dat de huizen opgeknapt worden en vinden ze het wel mooi worden. Maar de kinderen worden ook geconfronteerd met de negatieve kanten van de buurt: ze vinden het vies in de buurt, ze vinden condooms, bierblikjes en drugspullen. Ze zien dat er gevochten wordt, dat er zwervers zijn, dat de politie mensen oppakt. Er wordt veel geschreeuwd, er is harde muziek. Tijdens de buurtschouw zegt een jongen: 'Op het balkon van de woning op de eerste etage, de woning boven ons, staat steeds vuilnis en er is steeds herrie. Mijn moeder zegt dat er junkies zitten en dat er drugs gebruikt worden. Zij wordt er vaak 's nachts wakker van. Maar ik slaap altijd door, zelfs als er brandweer in de straat is'. Ook vinden zij lege huizen eng. De huizen hebben lekkage. 'En kakkerlakken!' Verder vinden de kinderen het onveilig dat er vaak hard gereden wordt met auto's en scooters.

Goed voorbeeld doet goed volgen

De directeur en adjunct van de basisschool constateren dat de kinderen erg gewend zijn aan de buurt. Ze weten niet beter en kijken nauwelijks op van een arrestatie. Maar er gaat geen positieve voorbeeldwerking van uit. Dus roept een meisje dat ruzie heeft dat ze een mes gaat halen.

Tijdens een buurtschouw met kinderen lopen we langs de achterkant van het Rijsoordpad. Een jongen vertelt: 'Een half jaar geleden zijn we verhuisd van de Moerkerkestraat naar het Rijsoordpad. 'Wel een betere woning – maar in de tuin allemaal troep, en die blijft maar liggen. Mensen gooien er ook steeds troep bij'. En een meisje: 'Bij onze achtertuin hadden we eerst een laag hekje. Maar toen waren er twee keer fietsen gestolen uit de tuin, dus nu hebben we een hoog hek'.

Iets verderop: 'Hier komt het Millinxxpark, weten de kinderen. Ze denken dat het wel mooi wordt, een goede plek om te spelen. Een jongen zegt: 'Over twee jaar is het klaar'. En een andere jongen: 'Ja, maar dat zeiden ze 2 jaar geleden ook al. De huizen op de hoek van het park moeten ook nog gesloopt worden'.

Het laatste stukje Millinxstraat, richting Zuidplein. 'Hier komen we liever niet. Mijn ouders vinden dat ook niet goed. Hier wonen veel junkies. Een keer was hier een man gestoken, allemaal bloed. Die liep naar het Shell-station en daar viel ie neer. Toen was er helemaal een spoor van bloed'. (...) 'En vorige week nog, waren er gevechten in de Moerkerkestraat, met stokken en messen'. En bij het Zuidplein worden vaak mensen beroofd bij het pinnen, weten de kinderen. 'Dan doen ze alsof ze je vrienden zijn, maar duwen wel een pistool in je rug en dan moet je geld afgeven'. Bij de poort Rijsoordpad, zegt een meisje: 'Hier stinkt het altijd. Als ik hier langskom hou ik mijn neus dicht'.

De Millinxbuurt is niet echt een geschikte buurt om op te groeien: twee derde van de bewoners oordeelt hierover negatief. De scores zijn iets beter als het gaat om de stelling: 'er zijn genoeg veilige plekken om te spelen' en 'je kunt kinderen alleen laten spelen in de buurt'. Er is weinig verschil tussen de meningen van bewoners en van niet-bewoners. Een vrij grote groep bewoners twijfelt over de kind vriendelijkheid. Ook de kinderen zijn ambivalent over de buurt: veel negatieve kanten, maar ook veel activiteiten en gezelligheid.

Een actieve bewoner stelt het als volgt: 'Ja er wonen veel kinderen in de buurt en het is geschikt om in op te groeien. Voor de kleine kinderen is er een veilige speeltuin en dergelijke. De veiligheid voor de kinderen ben ik zeer positief over. Maar ja: de kinderen (Antillianen) staan wel al op hun veertiende in groepjes bij de dealers'.

Ontwikkelingsmogelijkheden

Het oordeel over het aantal gelegenheden waar kinderen veilig kunnen spelen is iets positiever. Het is duidelijk dat dit verwijst naar plekken als de Buurtpost en de speeltuinvereniging. Kinderen van groep 7 en 8 van de Akker zeggen: 'Het is hier heel gezellig op straat. Waar ik vroeger woonde (Hoogvliet) was het altijd rustig en stil en saai'. (...) 'Hier praat iedereen met elkaar in de buurt, in die andere buurt keken mensen zo zuur naar mij'.

Dat komt ook omdat er een hoop te doen is voor kinderen: meidenclub, speeltuin, speluitleen bij de buurtpost, voetballen. Tijdens een buurtschouw zeggen de kinderen: 'Op dit plein voetballen we veel, vooral zaterdag en zondag. Goed dat er strepen zijn getrokken. Maar er wordt wel veel vernield. Een keer was het hele hekwerk weggeknipt. Nu is het ook aan een kant kapot en moeten we steeds de bal ophalen als die er onder doorgaat'.

En over de Buurtpost en het plein: 'Hele goede plek. We lenen speelgoed van de buurtpost en dan spelen we hier. Het plein is ook goed, we zitten vaak op het klimrek'. En een van de kinderen: 'We spelen ook vaak op het basketbalveldje en soms in de speeltuin – maar die is niet altijd open'.

Najaar 2002 is die situatie duidelijk niet verbeterd, zoals blijkt tijdens een interview: 'Het spelen bij de speeltuinvereniging is onmogelijk geworden door het 'slechte' beheer. Er is bijna dagelijks een incident. Vier of vijf mensen zitten daar op hun kont. Pedagogische aanpak is nul. En ze kijken en zoeken naar welke leerkracht van de basisschool er naast er iets fout doet om daar dan op te kankeren.'

En een bewoner: 'De speeltuin is geen leuke plek meer. Er zitten daar mensen die ruzie zoeken. De leerkrachten van de onderbouw zijn blij dat ze daar niet meer heen hoeven. De speeltuin zou beter beheerd moeten worden. Het is niet duidelijk wie de baas is van de speeltuin'. (...) 'De parkwachter (uniform, camouflagepak) heeft voor het Millinxbuurt ook niet bepaald de meest geschikte aanpak op dit moment'. Kinderen kunnen nauwelijks in het park terecht, want de parkwachter, zonder enig pedagogisch inzicht, stuurt iedereen weg.

Tot slot

De Millinxbuurt blijft een buurt, die voor kinderen niet echt geschikt is om op te groeien. Wel wennen kinderen snel en kijken redelijk positief tegen de buurt aan, want het is er immers gezellig. Maar ondertussen vermijden ze allerlei plekken of moeten dat van hun ouders. Kortom, geen stijgende trendlijn, geen dalende lijn.

5.6 Het sociale aspect van de buurt

Gezelligheid en levendigheid

De Millinxbuurt heeft de naam een gezellige buurt te zijn - waar veel gebeurt, waar het levendig is en waar bewoners actief zijn voor hun buurt. Dit blijkt uit allerlei verschijnselen, bijvoorbeeld dat oud-bewoners nog lange tijd naar de buurt komen om elkaar daar weer te ontmoeten. Het straatleven, hoewel ook bron van overlast, is er ook een teken van. Bovendien vonden er verschillende activiteiten plaats in de buurt, voor kinderen en volwassenen, waarvan de Millinx-soap gedurende de afgelopen jaren natuurlijk het meeste aandacht heeft gekregen.

Het blijkt ook uit spreken over het Millinxgevoel. Door de soapschrijfster omschreven als het gevoel 'dat je er met elkaar doorheen komt, dat je elkaar er doorheen sleept'. Naar dit gevoel wordt door de professionals regelmatig verwezen: 'We moeten het Millinxgevoel vasthouden'.

Als onderzoekers valt ons tijdens de buurtschouw in oktober 2000 vooral de sfeer op die op straat heerst bij onze aankomst. We waren wat vroeg, waardoor we een kwartiertje buiten moesten wachten. In de voetbalkooi werd gevoetbald en rondom het hek stonden mensen te kijken. De Millinxbuurt heeft dus niet alleen een aanzuigende werking op 'criminelen', maar ook op mensen die gezelligheid zoeken.

Bewoners en niet bewoners zijn in 2000 en 2001 redelijk positief over de gezelligheid in de buurt, de deelname aan activiteiten en de sociale controle. Daarbij valt op dat de bewoners hierover bij de eerste metingen wat terughoudender zijn dan de omstanders. Zij commentariëren: 'Zo gezellig is het niet altijd. Bovendien vertaalt zich deze gezelligheid niet erg in een 'gezelliger gedrag' wat betreft op elkaar en op de omgeving letten, bijvoorbeeld door de buurt schoon te houden'.

Ook geldt de gezelligheid en saamhorigheid maar een beperkte groep, die zichtbaar is, en vallen anderen buiten de boot. Verschillende bewoners geven aan dat ze weinig contact hebben met anderen uit de buurt: 'Ik heb heel de straat zien leeglopen, spreek nu niemand meer', zegt een oudere bewoner die al heel lang in de Millinx woont.

Het commentaar van een actieve buurtbewoonster in najaar 2001: 'Of mensen actief zijn verschilt erg per straat en deel van de buurt. Zelfs bij nieuwbouw is het een puinhoop door het vuil. Het hangt van je opvoeding af. Bewoners gaan weg omdat ze niet verwachten dat het beter wordt. Ze verhuizen in plaats van de problemen op te lossen'.

Gebrek aan sociale controle

De gezelligheid en sociale controle, voor zo ver aanwezig in die jaren, vertaalt zich ook niet direct in het gedrag van bewoners. Zo vinden nog in 2000 veel mensen de buurt niet schoon en zien ze dat bewoners daar ook weinig aan doen. Een jongere bewoonster: 'Overal waar je loopt zie je vuilniszakken op de grond, dat vind ik toch wel een beetje asociaal. Mensen die dat zien denken kennelijk: "Oh, als er hier toch al wat ligt kan ik die van mij er ook wel bij gooien". Ze zouden een goed voorbeeld moeten geven aan anderen'. Anderen ergeren zich aan wildplassen tegen de woningen, of aan hondenpoep voor de deur.

Toch constateren veel mensen in de loop van het project *Maak Millinx Mooier* wel enige verbetering wat betreft het vuil in de buurt. Vroeger was het nog veel erger. Bij de meting eind 2001 wordt het gewaardeerd dat Topscore ook veegt rond de Buurtpost.

De verhuizingen uit de buurt zijn ook nog niet gestopt eind 2001. Hier is sprake van een vicieuze cirkel, zoals een jongere verwoordt: "Hoe meer mensen verhuizen hoe ongezelliger het wordt en doordat er ook al veel mensen weggegaan zijn, zijn er ook niet veel activiteiten meer, dus krijg je rondhangende jongeren (leeftijd 13 - 19)'.

Kortom: omdat mensen verhuizen verliezen blijvende bewoners hun contacten in de buurt en zullen ze zelf ook eerder verhuizen.

Gezelligheid in stijgende lijn

Gedurende de looptijd van het project is de trend wat betreft de gezelligheid in de buurt eerst in een stijgende lijn. Die gezelligheid wordt bijvoorbeeld benadrukt door de vrouwen die regelmatig bij elkaar komen in Het Zonnetje. Het is een belangrijk signaal dat de gezelligheid niet helemaal verloren is gegaan. Eén van de grootste risico's van een wijkaanpak als *Maak Millinx Mooier* is immers de sociale structuren van een wijk zodanig te verstoren dat er van gezelligheid geen sprake meer is. Hier blijkt het voordeel van de kleinschalige aanpak die in de Millinxbuurt is gekozen voor de fysieke vernieuwing: de huizenblok voor blok aanpakken in plaats van de hele buurt in één keer platgooien en opnieuw opbouwen. Echter opvallend is nog in het najaar van 2001 het grote aantal mensen dat twijfelt over de stelling: 'Er verhuizen geen bewoners meer vanwege de wijkproblematiek'.

Bij de laatste meting eind 2002 is het project *Maak Millinx Mooier* inmiddels bijna een jaar overgegaan in het project Tarwewijk. Dit heeft duidelijk repercussies voor de gezelligheid van de wijk. Veel activiteiten die gedurende de jaren georganiseerd werden vanuit het project vinden nu niet meer plaats. De Millinx begint weer een gewone wijk te worden. Een actieve bewoner stelt het als volgt: 'De gezelligheid is afgenomen. Er zijn nieuwe groepen (bewoners), die de oudere groepen opzij gooien. Terwijl de jongere groepen eigenlijk iets van de oudere groepen moeten leren'.

De georganiseerde bewoner van het eerste uur: 'Er zijn onvoldoende vrijwilligers, je ziet ze allemaal aftakelen. Het aantal mensen dat actief was neemt af. Toen wij hier pas begonnen met het Theater waren er zes mensen. Nu werken we met zijn tweeën. Zodra dit hier klaar is gaan we wel proberen het toneelspelen weer op te pakken'. (...) 'En de sociale controle in de buurt? Mensen durven elkaar niet aan te spreken op bijvoorbeeld de vuilniszakken. De gezelligheid ondanks de ellende is een beetje weg. Het is nu toch nog te veel een bouwput. Het is geen probleemwijk het is een achterstallige wijk. Als het echt een probleem was zouden mensen wel weggaan. Een probleemwijk is het als je niet meer over straat kan lopen'.

Verhuizingen vanwege wijkproblematiek nemen weer toe

Een andere actieve bewoner zegt het zo: 'Iedere bewoner heeft wel iets waardoor je de mensen niet vertrouwt. Dat geldt ook voor de actieve bewoners. Hun kinderen gaan dan om met mensen die crimineel zijn en waar ik mijn kinderen nooit naar toe zou sturen. Van de actieve bewoners is het oude clubje nog steeds actief. Er zijn maar twee nieuwe bewoners bij dat clubje gekomen'. (...) 'Ik ben zelf zover dat ik ook de buurt uit wil. Ik heb hier 20 jaar gewoond, maar heb toch besloten om te kijken of ik weg kan. Ik heb echter een koopwoning dus dat is nog niet zo makkelijk'. Eind 2002 is het aantal verhuizingen vanwege de wijkproblematiek weer toegenomen.

De coördinator van het zorgnetwerk verwoordt: 'De Soap is weg, aan het theater wordt al heel lang gewerkt maar de kracht is eruit. Het zijn nu hoogstens 4 à 5 bewoners, maar het heeft uiteindelijk niet voor mobilisatie van bewoners in de wijk gezorgd. Er gebeurt nu gewoon helemaal niets!'

Op de basisschool horen we: 'Sommige bewoners wilden echt het goede voor de wijk. Zij hadden betrokkenheid bij alles, maar op een gegeven moment stond het hen tot de lippen. De veerkracht is eruit. Je gunt die mensen een andere buurt'.

Nieuwe bewonersorganisatie

Er zijn eind 2002 nieuwe bewonersorganisaties gekomen, die zich een beetje afzetten tegen de oude kern van het project *Maak Millinx Mooier*: één verdedigt vooral de belangen van de nieuwe bewoners van de koophuizen en de ander is de BOM. 'De BOM (bewonersorganisatie Millinx) is opgericht door een bewoner van de Moerkerkestraat. We werden niet gehoord door de gemeente. Die hadden het idee er wordt toch veel geïnvesteerd in de wijk, wat zeuren ze nou, maar er zijn achterstanden in de bouw; dat zorgde voor de oprichting van BOM. De nieuwelingen praten meer over de eigen belangen en niet over de belangen van de hele buurt'.

Een andere bewoner nog eind 2002: 'Wat er moet gebeuren? Het eerste wat ze moeten doen is de drugspannen aanpakken. Een grote actie met invallen in de dealpanden en de illegale logementen. De mensen die op straat lopen en de mensen die hier wonen maken veel lawaai. 's Nachts worden we soms wakker van de herrie. Mensen hebben geen bel, dan staan de kinderen voor de deur te schreeuwen, maar de ouders doen gewoon niet open. Dat kan dan lang duren'.

Elan is weg

De nieuwe opbouwwerker in de Millinx vat de situatie anno 2002 als volgt samen: 'Er viel in de buurt steeds iemand weg, er was in de beginsituatie heel veel elan en dat is in elkaar geklapt. In de wijk ging eerst 'onze Willem' - de wijkagent - weg. In december/januari 2001 verhuist het Projectbureau naar de Tarwewijk. Daardoor hebben de bewoners een behoorlijke knauw gekregen en hadden ze het idee dat ze in de steek werden gelaten'. (...)

'In januari kwam ik hier en trof de volgende situatie aan: het gebouw voor het theater was ongeschikt. De mensen waren moe en tobden met hun gezondheid. Millinxbuurtbewoner is een beroep geworden voor de groep die regelmatig uitgenodigd werd door het projectbureau. Dat waren wel overwegend autochtone bewoners, één Indonesische, geen Turken, geen Antillianen'.

En de opbouwwerker vervolgt: 'Wat betreft de sociale cohesie, het Opbouwwerk is erg gemist, dat kan ik beamen. De Soap heeft heel even een bindende factor kunnen zijn, maar door de ambitie van de regisseur is het doel voorbijgeschoten'.

De Millinx: terug bij af...?

'De focus is weg. Iedereen richt zich nu op de Tarwewijk. Ik ben bang dat ze het in de Millinx niet redden, vooral vanwege de snelle ontwikkelingen in de buurt, zoals de recente grote instroom van Afrikanen (Sierra Leone, Zaire, Togo, Angola). De doorstroom is nog steeds geen halt toegeroepen. Er zijn vanaf de hoek van Millinxstraat naar de benzine pomp weer veel deal activiteiten. Kinderen kunnen niet in het park spelen, vanwege een parkwachter die iedereen wegstuurt, zonder enig pedagogisch inzicht. Er zijn problemen met de nieuwe huizen ('zwam'), hoelang houden mensen het dan vol om hier te blijven wonen. Alles is hen voorgeschoteld dat komt allemaal niet uit en dan verkopen mensen snel weer hun huis.... en ben je weer terug bij af', zo vindt een betrokken professional in de wijk najaar 2002.

En in de basisschool: 'Een belangrijke graadmeter voor de school of het beter gaat met de buurt is de mutatiegraad, helaas is de doorstroom nog steeds even hoog. 28% van de leerlingen is korter dan een jaar op de school aanwezig. Dat is een daling, maar dat moet eigenlijk rigoureuus naar de helft van het aantal jaren (vier jaar dus). De kinderen hebben vaak gedragsproblemen (geen respect, moeilijk gedrag in de klas). Er is een intensief programma om de onderwijsachterstanden in te halen. De druk is echter hoog, waardoor je niet toekomt aan gedragsinvesteringen. Gedurende de afgelopen jaren is in deze doelgroep geen verandering gekomen. We hebben heel veel problemen met kleuters gehad, maar met de kleuters gaat het nu wat beter. Er is iets meer stabiliteit bij de kleuters. Als je de jonge kinderen in de buurt vraagt wat ze willen dan zeggen ze verhuizen. De doorgang in de wijk is niet echt veranderd (op de Lanen gaat het nu zelfs veel harder). 10 jaar geleden waren de Lanen zeer stabiel, van goed niveau en met weinig overlast. De problemen zijn nu vooral naar de randen van de Millinxbuurt verplaatst'.

Tot slot

De saamhorigheid in de buurt is (onder een beperkte groep bewoners) in het begin van het project sterk toegenomen. Ongetwijfeld speelt de grote aandacht in de media voor de buurt en de soap hierin een belangrijke rol. Maar het uitverhuizen gaat door en de sociale controle neemt niet toe. Het lijkt alsof de buurt verder verdeelt raakt. Ook hier daalt de trendlijn licht.

5.7 Aanwezigheid van voorzieningen voor jongeren en volwassenen

Te weinig voorzieningen voor jongeren

Over de voorzieningen in de buurt is men in oktober 2000 matig te spreken. Voornamelijk voor jongeren is er volgens velen nog te weinig te doen om hun energie kwijt te raken. Ruim de helft van de bewoners is het oneens of zeer oneens met de stelling dat er voldoende voorzieningen zijn voor jongeren. Iets minder negatief is men over de voorzieningen voor volwassenen.

Een jongere bewoonster merkt op: 'Er gebeuren veel meer dingen voor kinderen tussen de 5 - 14 jaar. Ik vind dat er ook activiteiten georganiseerd moeten worden voor jongeren tussen de 15 - 20'. En een andere jongere: 'Er wordt alleen aan de kinderen tot 12 jaar gedacht. Maar niet aan de rest en als je dan wat voor hen wilt organiseren kost het teveel of is er geen tijd of het wordt gewoon vergeten'.

Ook bij de laatste meting in 2002 was de mening niet echt veranderd. Een bewoner zegt: 'Er is niet voldoende voor jongeren om de energie kwijt te raken. Voor volwassenen is er een Café in de buurt (Postduif), maar daar is een paar keer geschoten. Er zitten veel cafés dichtbij. Ze organiseren wel veel voor jongeren (Halloween-avondje), maar er moeten vrijwilligers voor zijn. Hier heb je alleen maar 'the Mall' (de jongerenruimte van de organisatie 'Youth for Christ'), maar die zijn te weinig open, drie halve dagen per week'.

Een andere bewoner: 'We hopen dat er iets in het Parkhuis gaat komen. Mijn jongens zijn 13 en 15 jaar oud. De jongens spelen uit zichzelf niet buiten. De oudste helpt Stoffel met de computer. De kinderen spelen wel bij de buurtpost. Duimdrop zit er alweer een jaar'.

Die brassband, die in de buurtpost repeteert, is wel een positief voorbeeld van jongeren activiteiten. Tegelijkertijd is dat voor sommige bewoners een bron van overlast. En dat zit andere bewoners weer dwars: 'Wordt er eens wat georganiseerd voor die Antilliaanse jongens, zodat ze niet rondhangen, gaan ze weer klagen over geluidsoverlast!'

Preventieve voorzieningen

Andere op preventie gerichte voorzieningen in de zorgsfeer zijn in de loop van het project opgebouwd in de Millinxbuurt. Ook met betrekking tot leefbaarheid zijn een aantal deelprojecten duidelijk succesvol geweest: 'De samenwerking met de politie is beter. De gebruikersruimte heeft een duidelijke functie. Het buurtnetwerk is een succes. Charlois Welzijn heeft eindelijk een poot binnen de wijk gekregen via het zorgnetwerk. Het zorgnetwerk levert goed werk voor de probleemgevallen in de buurt, bijvoorbeeld als mensen psychisch helemaal stuk lopen of als mensen hun woningen worden uitgezet. Diverse kleinere projecten hebben het ook goed gedaan, zoals het vrouwenhuis. Andere voldeden minder: bijvoorbeeld het buddyproject²⁴. Dat was bedoeld als een soort sociale controle, omdat professionals te duur waren. Maar er waren maar weinig mensen die dat konden, en het is uiteindelijk niet van de grond gekomen. Ook het Werkgelegenheidsproject van Tamaz is een stille dood gestorven. En de buurtbemiddelaar zou werkelijk voor mensen moeten bemiddelen'.

Millinxbuurt als gewenst kristallisatiepunt

Op het gebied van voorzieningen gericht op vrije tijd hebben een aantal mensen hoge verwachtingen over het Millinxbuurt en het Millinxbuurt. Maar ook hier zijn er in november 2002 minder positieve geluiden: 'Rond de overdracht van het Millinxbuurt is er een vacuüm, zodat mensen het nauwelijks kunnen gaan gebruiken. Het hele proces in de Millinx is nog heel kwetsbaar, er moet nog heel veel gebeuren en je bent zo weer terug bij af. Vanuit het projectbureau voelen wij nu die aandacht niet meer. De projectleiders laten zich niet zien en er is bijvoorbeeld nog nooit iemand van het projectbureau hier geweest ('op hun oude kantoor'). Hier en daar wordt al gefluisterd: "We zijn een jaar te vroeg weg gegaan". Het parkhuis had het kristallisatiepunt moeten worden'.

²⁴ Coaches die op vrijwillige basis mensen stimuleren om de vaak langdurige hulpverleningstrajecten op een goede manier te doorlopen.

Over de gebruikersruimte is ook tumult. Een bewoonster die voor het Boumanhuis werkt en een andere bewoners die in het bestuur van de gebruikersruimte zit, zeggen: 'Die mensen hebben het moeilijk, die lopen op straat. De jongere garde (nieuwe bewoners) willen ze zo snel mogelijk uit de wijk hebben. Maar het gevaar is dat ze in de portieken gaan gebruiken, als je het gebruikerspand dicht zou gooien. De jongere garde heeft de situatie nooit gezien zoals die was'. De nieuwe bewoners hebben duidelijke een andere opstelling en beleving.

Jaloezie in de Tarwewijk

Velen buiten de Millinxbuurt is het niet ontgaan dat het project *Maak Millinx Mooier* zijn vruchten afwerpt. Andere delen van de Tarwewijk bekeken dat met gemengde gevoelens: zij vonden dat er wel erg veel geld in de Millinxbuurt was gestoken, dat was ook wel nodig, maar daardoor bleven andere buurten achter en die zaten vervolgens opgescheept met de problemen uit de Millinxbuurt. Of er daadwerkelijk sprake is van een rechtstreekse verplaatsing van verslaafden, dealers, illegale bewoning van de Millinxbuurt naar andere delen van de Tarwewijk, is moeilijk hard te maken. Maar het gevoel van achterstand was er bij bewoners van de Tarwewijk niet minder om. Ook het bestuur van de deelgemeente en het bureau wijkaanpak was zich daarvan bewust. Het project *Maak Millinx Mooier* moest vanaf 2002 op een of andere manier uitgebreid worden naar andere delen van Charlois. Het project wordt onderdeel van het project Tarwewijk en verliest daarmee zijn oorspronkelijke aandacht.

Ondanks de goede resultaten in de Millinx is de coördinator van het zorgnetwerk somber over de toekomst en verwacht dat het er bijvoorbeeld wat betreft de zorg niet beter op zal worden: 'Tot nu toe hadden we in 2002 circa 80 mensen in traject, waarvan ca. 70% uit Millinx. Voor info en advies ca. 30% uit Tarwewijk. Millinx is maar een klein gebied met 2000 inwoners, terwijl het in de hele Tarwewijk gaat om 12.000 inwoners. Het is logisch dat er minder tijd voor de Millinx komt als de problematiek van de hele Tarwewijk er ineens ook bij komt, dit terwijl het fysieke deel in Millinx nog lang niet af is en er veel ellende achter de deuren zit. De buurt blijft zeker tot ruim in 2004 een bouwput'.

Tot slot

Er zijn verschillende voorzieningen gecreëerd: vrouwenhuis, peuterspeelzaal, theater in opbouw. Het Millinxparkhuis komt eraan, Charlois Welzijn heeft een informatiepunt. Er ligt een basis. De trend is in een stijgende lijn.

5.8 Imago en buurtreputatie

Millinx in de media als aller slechtste buurt

De Millinxbuurt is een van de bekendste wijken van Nederland. Al die jaren was er aan media-aandacht geen gebrek. Er is veel gerapporteerd over de politieactie eind 1999, en in het kielzog daarvan zijn verschillende rapportages verschenen over de buurt. Vaak kregen daarin de slechte aspecten van de buurt de nadruk: de criminaliteit, de overlast, de slechte huizen, de leegstand.

Millinxbuurt in 1999

In het jaarverslag staat te lezen: '1999 was een heftig en moeilijk jaar voor de Millinxbuurt. Al tijdens de voorjaarsconferentie maakten de aanwezige bewoners duidelijk dat de situatie in de buurt belabberd was. De vele lege woningen, het gedeeltelijk gesloopte woonblok en de overlast veroorzaakt door drugs, zorgden voor een grimmige sfeer in de Millinxbuurt'. Het afgelopen jaar heeft dan ook in het teken gestaan van de vraag 'hoe de buurt veiliger te maken'. Tegelijk heeft de buurt daarmee praktisch alle nationale kranten en televisiezenders gehaald, waardoor het imago ernstig is geschaad. De Millinxbuurt staat nu algemeen bekend als: 'de aller slechtste buurt van Nederland'.

Tegelijkertijd constateert de projectleiding in het jaarverslag: 'De onveiligheid en uitblijven van zichtbare verbeteringen stelden het geduld van de bewoners op de proef. Het gevaar ontstond nu dat de bewoners het vertrouwen zouden kwijtraken. De Millinx-soap bleek een goed middel om bewoners een duidelijker stem te geven. De humor en veerkracht van de bewoners werkten in ieder geval bemoedigend en inspirerend ...'.

De Millinxbuurt is echter vanaf 2000 ook positief in het nieuws gekomen – vooral rond de Millinxsoap is veel publiciteit geweest. Zo kreeg de Millinxbuurt ook een positieve kant: de gezelligheid. Kortweg kreeg ze het imago: 'crimineel maar gezellig'. Desondanks vinden bijna alle bewoners, die we dat vroegen dat de reputatie, het imago van de Millinx belabberd is. Daarin verschillen bewoners en niet-bewoners niet van elkaar.

In januari 2001 is een documentaire uitgezonden die in ieder geval de intentie had nu ook eens aan de positieve aspecten aandacht te besteden. Centraal stond het project *Maak Millinx Mooier*, waarin gewerkt wordt aan de verbetering van de Millinxbuurt. Veel bewoners zijn over het resultaat van de documentaire echter matig te spreken. Sommige vinden dat er toch nog veel negatieve zaken aan bod komen, anderen vinden dat er een eenzijdige groep bewoners aan het woord is gekomen – vooral het bewonerskader en de soap-spelers en minder de 'gewone bewoner'. Een aantal Antilliaanse bewoners bedoelt daarmee ook: vooral veel witte gezichten in beeld en weinig gekleurde bewoners. In feite komt de Millinx vaak nog negatief in het nieuws, maar het oordeel over de positieve uitstraling van de Millinxbuurt is minder negatief.

In de loop van 2001 is er in het oordeel over het imago van de buurt ook een positieve ontwikkeling te zien. Was er in oktober 2000 nog slechts een enkeling die iets positiefs wist te melden over het imago van de buurt, dat zijn er een jaar later veel meer. Met name zijn meer mensen het eens met de stelling dat de Millinxbuurt een positieve uitstraling heeft. Dat is een belangrijk teken: een positieve uitstraling is een voorwaarde om positief in het nieuws te komen. Maar dat laatste is volgens vrijwel iedereen nog niet het geval. Goed nieuws, geen nieuws? En als de criminaliteit in de loop der tijd minder wordt moet de gezelligheid natuurlijk wel blijven om met een positief imago nieuwe bewoners te trekken.

Millinx in verhouding met andere buurten

Gevraagd naar de positie van de Millinxbuurt vergeleken met een aantal andere wijken in Rotterdam – Pendrecht, Hoogvliet en Spangen - komt de Millinx er eind 2000 nog bekaaid af. Pendrecht en Hoogvliet delen in dat geval de eerste plaats. Spangen doet het gemiddeld een fractie beter dan de Millinx maar het commentaar hierbij is meestal dat Spangen en de Millinx vergelijkbare buurten zijn en dat beide buurten met drugsproblematiek te maken hebben.

Bij vergelijkingen met andere Rotterdamse buurten is het oordeel in 2001 al wat positiever dan een half jaar daarvoor: 20 % van de bewoners vindt de Millinxbuurt één van de betere buurten van Rotterdam-Zuid. Nog steeds is dat een kleine groep vergeleken met de 44 % die het daar (erg) mee oneens is. In 2001 typeren bewoners Spangen duidelijk als een slechtere wijk en neemt de Millinxbuurt de derde plek in, zij het op afstand van Hoogvliet en Pendrecht.

Eind november 2002 handhaaft Hoogvliet zijn positie als wijk met de beste reputatie, staat Pendrecht tweede en doet de Millinx het duidelijk beter dan Spangen. Een bewoner zet de Millinxbuurt zelfs op de eerste plaats nog voor Hoogvliet.

Eén van de redenen om dat te doen is het idee dat er in de rest van Zuid ongeveer dezelfde problemen zijn als in de Millinx, maar dat er in de Millinx tenminste wat aan gedaan wordt.

Dat is ook precies wat het project *Maak Millinx Mooier* bij de start van het project voor ogen had: "Problemen als verslaving en criminaliteit zullen nooit helemaal verdwijnen uit de buurt, maar we gaan het beheersbaar maken". De Millinx wordt zo een wijk met gereguleerde grote stadsproblematiek. In de context van de gehele problematiek op Zuid lijkt het anno 2002 die kant op te gaan.

Tot slot

De buurtreputatie blijkt de laatste jaren verbeterd. De Millinx staat positief op de kaart. We kunnen spreken van een duidelijk stijgende lijn. Tegelijkertijd hoeven er maar een paar vervelende dingen te gebeuren en het imago loopt meteen weer flinke averij op.

5.9 Conclusie over leefbaarheid Millinxbuurt

Grootscheepse investeringen in de leefbaarheid en sociale begeleiding zijn onmisbaar bij ingrijpende fysieke herontwikkelingen als die van de Millinxbuurt. Ervaring leert dat juist in de fase van (voorbereiding) van herstructurering de leefbaarheid in buurten sterk onder druk staat. Aan die algemene trend heeft de Millinxbuurt zich niet kunnen onttrekken. Panden kwamen leeg te staan, bewoners verhuisden, waardoor sociale structuren verzwakten en de onzekerheid onder achterblijvende bewoners groeide. Er was in die periode veel behoefte aan investeringen in veiligheid, sociale begeleiding en communicatie. Daarop heeft het project hard ingezet.

Het project *Maak Millinx Mooier* is één van de pionierprojecten voor de wijkaanpak in Rotterdam. De integrale aanpak van een relatief kleine buurt is op het eerste gezicht redelijk succesvol gebleken. Het duo-projectleiderschap is goed bevallen. Maar vanwege de trage procesgang binnen de gemeentelijke diensten (OBR) hebben de voor sloop of opknop bedoelde panden te lang dicht getimmerd gestaan en is de bouwproductie te traag op gang gekomen. De fysieke herstructurering is daarmee onvoldoende snel uit de startblokken gekomen en dat had ernstige gevolgen voor de leefbaarheid. Druk van de projectleiders kon daar weinig aan veranderen. Ook de investeringen in het zorgnetwerk, buurtactiviteiten, werk en opleiding hebben niet vermogen te weerhouden dat de sociale structuur heeft geleden onder de langdurige fysieke transformaties van de buurt, die anno 2003 nog in volle gang zijn. Overigens waren de uitgaven voor het fysiek- ruimtelijke verreweg het grootst en stonden ten opzichte van het sociale in de verhouding tien tot een.

Het economisch verbeterproces kreeg slechts geringe aandacht in het project, behalve enige activiteiten gericht op het verbeteren van de koopkracht van wijkbewoners door hen aan werk te helpen. Er is geen aandacht besteed aan het verbeteren van de wijkeconomie en het stimuleren van positieve vormen van informele economie, zoals in sommige andere wijkaanpakken wel het geval is geweest.

Toch heeft zich een langzame verbetering van de leefbaarheid ingezet. Zo overheerste eind 2000 bij velen nog de scepsis, maar waren er in 2001 verschillende tekenen dat er wel degelijk het één en ander veranderde. Dat constateerden de meeste bewoners, hoewel er verschil van mening bestond over hoe deze veranderingen te duiden. Waren het de eerste tekenen van echte verbetering, gaf het vertrouwen voor de toekomst? Of ging het slechts om symptoombestrijding, en pakte men in het project de echte problemen niet aan? Daar waren de bewoners in 2001 nog niet uit.

Bovendien waren de positieve tekenen wel erg sterk verbonden met de fysieke verbetering van met name de Millinxstraat en met de verminderde overlast en criminaliteit. Onderhuidse spanningen waren nog steeds aanwezig in de buurt. Het zichtbare succes van sommige delen leek dit zelfs te versterken. Wie in een eigen huis aan het Millinpark woonde, had het schijnbaar redelijk voor elkaar en was positiever over de ontwikkeling van de buurt. Wie tussen dichtgetimmerde of slecht gerenoveerde panden in de Moerkerkestraat woonde had daar weinig boodschap aan en had eerder het gevoel dat het project hem of haar vergeten was. Daarnaast waren de resultaten op het sociale vlak – bijvoorbeeld het greep krijgen op de verhuisstromen – veel minder duidelijk en weerspiegelden het ontbreken van een duidelijk sociaal programma. De sociale structuur van de wijk was eind 2001 niet verbeterd.

Derhalve was eind 2001 vermindering van de aandacht zeker ongewenst. Versnelling en verbetering van de resultaten leken belangrijker dan ooit, om te voorkomen dat het project niet bleef steken in Millinx Nu Wel Mooi Genoeg. Beter was immers: Maak Millinx Mooi (en) Af. Het was onzes inziens dan ook te vroeg om tot verbreding van het project over te gaan. Immers ook al was de verbreding begrijpelijk en vanuit andere buurten gezien ook wenselijk, er was onzes inziens te snel geconcludeerd dat het wel goed ging met de buurt en het project wel min of meer kon stoppen.

Vanaf januari 2002 kwam het project in een andere fase. De verbreding van het project naar de Tarwewijk had gevolgen voor de aanpak van de nog uit te voeren activiteiten. De inzet verslakte en de aandacht verschoof naar andere delen van de wijk. Dat leek voor delen van de buurt funest: er stonden weliswaar mooie huizen met een goede uitstraling rond het Millinpark, maar een straat verderop was de situatie nog net zoals vóór de start van het project. De segregatie dreigde op microschaal terug te keren.

Ook kwam eind 2002 steeds meer kritiek op het slappe gedoogbeleid ten aanzien van de drugspanden, dat maakte dat veel investeringen in de wijk niet echt tot verbeteringen leidden. Met het verminderen van de aandacht voor de buurt, krijgt de trend van toegenomen leefbaarheid in 2002 duidelijk een deuk.

Wat veel bewoners als een structureel probleem waarnemen is dat er nog steeds mensen wegtrekken uit de buurt en dat daarvoor in de plaats onbekende groepen komen – met name veel nieuwe buitenlanders. Bewoners die verhuisd zijn vanwege renovatie keren niet of nauwelijks terug, ondanks andere geluiden. Dat was wel één van de doelstellingen van het project. Daarmee is het voor achterblijvende bewoners er niet gemakkelijker op geworden om te blijven.

Het andere grote structurele probleem is de (drugs)criminaliteit. Hierdoor blijven de gevoelens van onveiligheid groot, ondanks een zichtbaar vergrote inzet van de politie. Vooral als het donker is, is de buurt niet van de bewoners, maar van de groepjes die in de buurt rondhangen. Overdag is de openbare ruimte teruggewonnen. Maar ook dan gebeurt er nog het nodige. Bewoners vinden: 'Hoe kan je spreken over een veilige buurt als hier overdag geschoten wordt?' (.....) 'Je kunt wel zeggen dat zoiets overal gebeurt, maar dat is gewoon niet zo'.

Overigens beoordelen buitenstaanders de veiligheid, ook in 2002, negatiever dan de bewoners zelf. Onbekendheid geeft meer ruimte voor het gevoel van onveiligheid. We herinneren ons nog een bewonersgesprek in 2001, waar de ene bewoner tegen de andere zei: 'Ga je wel linksom, dan hoef je niet langs die groepjes'.

Dat onveilige imago van de Millinxbuurt is hardnekkig maar in 2002 wel duidelijk verminderd. Het is één kant van het imago van de Millinxbuurt. De andere kant is de gezelligheid: de Millinxbuurt heeft altijd te boek gestaan als een gezellige buurt - waar veel gebeurt, waar het levendig is en waar bewoners actief zijn voor hun buurt (alhoewel het maar om een klein percentage van de bewonerspopulatie gaat). Natuurlijk was deze gezelligheid en saamhorigheid in de buurt beperkt. Het was heus niet zo dat iedereen elkaar kende en elke week naar een buurtfeest kwam. Bewoners waren hierover ook realistischer dan de buitenstaanders, maar vonden wel dat de gezelligheid in 2002 was afgenomen.

Dit beoordelen we als een negatief punt. Juist daar lag onzes inziens een grote kans voor het project *Maak Millinx Mooier*: om door het versterken van de gezelligheid van de Millinxbuurt het negatieve imago van de buurt af te schudden. Ook dat lijkt door de verbreding van het project naar de Tarwewijk niet meer ter hand te zijn genomen.

De afgelopen jaren begonnen de gedane investeringen sedert 1998 langzaam effect te krijgen, wat zich vertaalde in een langzaam stijgende trend ten aanzien van leefbaarheid. Maar het voortijdig wegtrekken van het project en het verbreden naar de Tarwewijk lijken de enorme sociale investeringen van de laatste jaren weer teniet te doen.

Uit de evaluatie blijkt dat de ervaren leefbaarheid bij bewoners eind 2002 gezakt is ten opzichte van voorgaande metingen. Niet duidelijk is of dat te maken heeft met het 'Hawthorne effect' of dat werkelijk het effect van de interventie minder is dan verwacht. De kwaliteit van de nieuwe huizen blijkt helaas ook minder dan oorspronkelijk verwacht. Heeft de integrale aanpak aandacht voor de kwaliteit van de fysieke ingrepen verminderd, of kan dit in elk project gebeuren? Eind 2002 is het niet duidelijk, of alle moeite en energie uiteindelijk toch grotendeels vergeefs is geweest, of dat met de middelen die beschikbaar waren dit het maximum is wat bereikt had kunnen worden.

Uiteraard valt een echte beoordeling over de verbetering van de leefbaarheid pas goed te geven over enkele jaren als alle initiatieven en bouw ideeën verwezenlijkt zijn en de rust is weergekeerd in de Millinxbuurt.

Hoofdstuk 6 Duurzaamheid

Inleiding

Duurzaamheid is een woord dat in Nederlandse literatuur over projectmanagement weinig gebruikt wordt. Wel spreken veel auteurs over de effecten van projecten en over inbedding. Ze spreken dan over effecten als de ‘consequenties, die de uitvoering van het project in de ruimste zin kan hebben, buiten het bereik van de beoogde resultaten’²⁵. Er kunnen zowel bedoelde als onbedoelde en zowel positieve als negatieve effecten zijn.

Met inbedding bedoelt men het onderbrengen van de projectresultaten in een bestaande of nieuwe organisatie. Een project is ten slotte tijdelijk. Inbedding komt het dichtst in de buurt van wat wij duurzaamheid noemen.

Duurzaamheid is een term, die in de wereld van de ontwikkelingssamenwerking zeer gangbaar is. Ontwikkelingen, die in gang gezet zijn dienen duurzaam te zijn. Duurzaamheid verwijst in het bijzonder naar het zich doorzetten van de in gang gezette verbeteringen. Maar ook wordt ermee aangegeven dat de gegroeide samenwerking tussen instellingen blijft bestaan en zich consolideert. Het is te vergelijken met een katalysator: de chemische reactie is op gang gebracht en de stof die ervoor verantwoordelijk is blijft als neerslag achter en is dus geen onderdeel van de reactie.

In het geval van het project *Maak Millinx Mooier* gaat het bij duurzaamheid om een wijk, die blijvend leefbaar is geworden, vanwege een ontstane samenhang tussen bewoners en organisaties, tussen organisaties en tussen mensen, die in de buurt werken. Maar duurzaamheid heeft ook verbindingen met de kwaliteit van de sociale infrastructuur²⁶ en de mate waarin deze infrastructuur gebruikt wordt, c.q. kan worden. Dat is bepalend voor de draagkracht van een wijk, die weer een indicator vormt voor de ‘zelfredzaamheid’. Van meet af aan worden projecten gestructureerd op zodanige wijze dat deze duurzaamheid kans van slagen heeft. Aan projecten, die niet het keurmerk duurzaam kunnen verkrijgen, begint men niet eens.

We introduceerden in hoofdstuk 1 het begrip duurzaamheid, omdat het belangrijke indicatoren kan bieden om het Project *Maak Millinx Mooier* achteraf te beoordelen. Nu zal men onmiddellijk tegen kunnen werpen dat het project nog niet af is, en dus dat de duurzame effecten niet beoordeeld kunnen worden. Zoals we echter al in hoofdstuk 1 stelden, vinden wij dat 1 januari 2002 een markeringsdatum is voor het einde van het oorspronkelijke project *Maak Millinx Millinx*. Natuurlijk gaan vele activiteiten nog door, maar het kader is veranderd: het is een onderdeel van het Tarwewijk project, met nog specifieke aandacht voor de Millinxbuurt. In projecttermen: de tijdelijke organisatie, die in het leven geroepen is om het project *Maak Millinx Mooier* te sturen, is op dat moment opgeheven. De verhuizing van het projectbureau is wat ons betreft, van meer dan symbolische betekenis.

²⁵ Zie: Jo Bos en Ernst Harting, *Projectmatig creëren*, Scriptum management, 1998.

²⁶ Sociale infrastructuur: het geheel aan voorzieningen, die het mensen mogelijk maakt elkaar te ontmoeten en transacties met elkaar aan te gaan waardoor onderlinge afhankelijkheden (kunnen) ontstaan.

In hoofdstuk 1 brachten we het begrip duurzaamheid in verband met natuurlijke hulpbronnen. Mensen moeten een steuntje in de rug krijgen, maar wel op eigen benen blijven staan of op eigen benen gezet worden. Ze moeten niet allerlei instrumenten en hulpmiddelen aangeboden krijgen, die aan het einde van het project toch weer afgenomen worden. Velen zullen nu denken: “Ja maar die huizen, die gebouwd en gerenoveerd zijn, die zijn toch duurzaam, die blijven toch wel 50 jaar staan. Of hadden de mensen die zelf moeten bouwen?”

Dit argument hoorden we de laatste maanden van 2002 regelmatig en het snijdt natuurlijk hout. Maar kijken we naar de oorspronkelijke doelstellingen van het project dan zien we dat men in het begin wilde proberen de toenmalige bewoners van de Millinxbuurt te behouden voor de buurt. Is dat gelukt? Hoeveel bewoners zijn er in die vier jaar weggegaan? Is de mobiliteit tot staan gebracht. En welk percentage is dat van de bewoners, die er vier jaar geleden nog woonden. Natuurlijk, steen is duurzaam, maar de mensen?

Ons uitgangspunt is dat externe, kunstmatige, grootscheeps ingezette hulpbronnen vaak duurzaamheid eerder afremmen dan stimuleren. Op korte termijn zijn er veel successen te melden maar op de lange termijn verdampen de resultaten vaak sneller dan men bedoelde. Een veel gebruikte term in Rotterdam is ‘sociaal investeren’. Het gaat hierbij om investeringen op het terrein van de sociale infrastructuur die op termijn rendement opleveren. Het kunnen investeringen van zeer uiteenlopende aard zijn (kinderopvang, vrouwenhuis, theater, buurtcentrum) maar essentieel is dat ze een fundament vormen voor de komende jaren.

Uit bovenstaande blijkt al dat vanaf het begin van een project al duurzaamheid bevorderende instrumenten ingebouwd dienen te worden. Vandaar ook dat we eerst kijken hoe een jaar geleden tegen de duurzaamheid van het project werd aangekeken door verschillende actoren binnen het project. In hoeverre heeft men in iedere fase zichzelf weer afgevraagd of men op de goede weg zat met betrekking tot een duurzame verandering in de Millinxbuurt. Heeft men bewust die hulpbronnen ingezet, die bewoners en organisaties ondersteuning boden om zaken eens anders aan te pakken en anders te zien op zodanige wijze dat ze er verder zelf mee konden gaan? Het zijn deze vragen, waar we in dit hoofdstuk op in willen gaan. Zonder alle antwoorden te kunnen geven en alle variabelen te kunnen overzien, geven we ons oordeel over de effecten van het project op de duurzaamheid. We gebruiken de indeling, die we introduceerden in hoofdstuk 1.

Belang: voelen of hebben de verschillende bewonersgroepen maar ook de ondersteunende organisaties zelf duidelijk belang en/of voordelen bij het project *Maak Millinx Mooier* of de ideeën waar het project voor stond (verbeteren van leefbaarheid/ mooier maken). Was het project voldoende in staat die gedifferentieerde belangen aan te spreken.

Institutionele kracht: zijn de bij de wijk betrokken organisaties en instellingen voldoende in staat om verbetering van de Millinxbuurt zelfstandig voort te zetten op een samenhangende manier. Leveren ze ook voorzieningen af, die blijvend een rol in de buurt kunnen spelen (versterking sociale infrastructuur). Immers dat is een stijl van werken en denken die het project zou dienen achter te laten. Maar ook is de vraag of de initiatieven, die al bestonden, zoals bijvoorbeeld de ‘Buurtpost’ versterkt uit het proces naar voren komen door hun deelname of de ondersteuning die er bestond. Of zijn deze initiatieven door de massale externe interventies juist onder druk gekomen (gaat b.v. het Parkhuis de Buurtpost wegdrücken).

Formele erkenning en gezag: de strategische wijkaanpak of althans het gezamenlijke gedachtegoed heeft wel/ geen bestaansrecht, want wordt ook vanuit het beleid en gezag erkend als de beste aanpak voor problematiek van zo'n buurt. Waardering, vertrouwen en erkenning wordt vertaald in formele ondersteuning. Er zijn convenanten en contracten. Daardoor kan de strategische wijkaanpak worden voortgezet.

Kennis en capaciteiten: is er voldoende kennis, capaciteiten, budget en menskracht om de aanpak zoals voorgestaan ook te kunnen blijven uitvoeren, ook nadat het project *Maak Millinx Mooier* is afgerond?

Eerst laten we kort zien hoe men in het najaar van 2001 dacht over duurzaamheidsaspecten van het project. Daarna beschrijven we meer gedetailleerd hoe de zaken er eind 2002 voorstonden. Het onderdeel formele erkenning en gezag hebben we besproken in hoofdstuk 2.

6.1. Plannen voor verbreding naar de Tarwewijk (najaar 2001)

In het najaar van 2001 heeft de deelgemeente Charlois reeds besloten dat het project *Maak Millinx Mooier/ Gaan voor de Dordtselaan* verbreed wordt naar de Tarwewijk. De gebeurtenissen volgen elkaar in snel tempo op: het projectbureau zal per 1 januari 2002 dienen verhuizen uit de Millinxbuurt, de projectleider sociaal vertrekt, de projectleider fysiek gaat voor de Tarwewijk als geheel werken, met als taak private partijen te interesseren voor investeren in de Tarwewijk. Er zal een nieuwe projectleider fysiek komen voor heel de Tarwewijk. Deze verbreding is het gesprek van de dag.

Het najaar van 2001 is te zien als een overgangsfase in het project. De verbreding van het project naar de Tarwewijk als geheel is een feit. Dit roept vragen en discussies op bij bewoners en professionals. De projectleiding en politiek bestuur garanderen dat het project voortgezet zal worden en zorgvuldig afgemaakt. Anderen twijfelen hieraan. Op een discussiebijeenkomst over de verworvenheden van het project worden deze twijfels – veelal door bewoners – nadrukkelijk aan de orde gesteld. De gesprekken, die we in die periode voeren bevestigen het beeld.

Binnen het zorgnetwerk maakt men zich zorgen: 'Wij moeten straks met dezelfde hoeveelheid mensen het werk gaan doen wat we nu doen (hulp en advies informatiepunt), alleen dan voor de hele Tarwewijk. Dat lijkt toch op een bezuinigingsmaatregel want die wijk is drie keer zo groot. Maar het is nog meer het voor een dubbeltje op de eerste rang willen zitten'. Men ziet het gevaar dat te veel aandacht naar de Tarwewijk zal gaan ten koste van de Millinxbuurt, ondanks de beloftes.

Ook binnen de deelgemeente heeft men twijfels. Een beleidsmedewerker zegt hierover het volgende: 'De lijn vanuit het project naar de beleidsafdeling bestaat eigenlijk nog niet. Ik spreek Jan Maas eigenlijk zeer weinig. Ik zie de projectleiders wel eens langslopen als ze op weg zijn naar Voortvarend Charlois hier aan de andere kant op de gang, maar we hebben niet een automatisch contactmoment waarop we elkaar informeren. Dat wil ook zeggen dat de kennis die opgedaan is in het project niet is ingebed in 'het reguliere' en dat terwijl de inzet binnen de Millinxbuurt toch enigszins lijkt terug te lopen als het project weer onderdeel wordt van de aanpak Tarwewijk. Dat is niet goed mogelijk omdat er geen actieve interactie is tussen het project en de beleidsafdeling'.

De coördinator Buurtpost, naar aanleiding van de soap: 'Naar buiten toe was de Soap een groot succes, maar ik kijk meer naar het duurzame resultaat en dan vind ik het uiteindelijke resultaat negatief. Duurzaamheid zou zich richten op *Maak Millinx Beter* in plaats van *Mooier*. Ik bedoel dan gezonder, zorgen dat het leeft, dat de omgang goed is en dat de woonomgeving goed is. De terugtrekkende beweging van het project is veel te vroeg. Het belangrijkste moet nog komen'. (...) Als het fysieke verbeterd is, pas dan zijn er nieuwe bewoners en kun je iets zeggen over duurzaamheid en leefbaarheid. Dan moet je je slag slaan door te kijken wat die mensen willen. De voorwaarden worden nu gecreëerd dan kun je pas doelstellingen bepalen. Wellicht duurt dat nog drie jaar'.

De coördinator Justitie in de Buurt: 'Het project *Maak Millinx mooier* is toch weer een gewoon project geworden, met de zorg van de bewoners dat de aandacht verdwijnt als het weer Tarwewijk wordt. Mijn idee is dat deze zorg terecht is. Mensen die op het park uitkijken zitten leuk, maar het duurt nog lang voordat het werkelijk beter is. Nu worden het 7 mooie straten in een omgeving die verpaupert (in het bijzonder de Feijenoord kant). Als de aandacht naar Tarwewijk gaat zullen er nog veel panden leeg staan met de gebruikelijke consequenties. Als het combi-team door de politie zelf serieus zou worden genomen kan het nog veel werk verrichten, maar niet als het wordt teruggetrokken. Er is nauwelijks sprake van samenhang in de buurt wat betreft de bewoners. Voor professionals is het niet zo'n probleem, die zitten 's avonds lekker in hun eigen lekkere huis'.

Eind 2001 trekken we als onderzoekers de volgende conclusie: Een aantal professionals in de buurt ziet dat de duurzaamheid van acties gevaar loopt. Het is goed gelukt om volgens een mijlpalenplanning de grote momenten uitgebreid te vieren (met name momenten met betrekking tot de aankoop, bouw en oplevering van (koop)woningen. Daarnaast zijn er veel geslaagde feesten geweest (hoewel de feesten niet echt heterogeen gevierd zijn met een positief effect op de integratie). Er is weinig geïnvesteerd in het inbedden van de vele goede acties in de wijk.

De projectleiders hebben te maken met zeer sturende externe factoren, waar ze zelf nauwelijks invloed op hebben. Daarnaast lijkt het zo te zijn dat zij vooral afstemmen met die mensen waar ze veelvuldig en direct mee te maken hebben. De schil daarbuiten lijkt al snel uit hun blikveld te verdwijnen. De programmaleiders doen vooral hun best om hun eigen onderdeel zo goed mogelijk op de rails te krijgen en hebben iets meer aandacht omdat het project zo'n bekendheid geniet. Toch lopen deze programmaleiders vooral aan tegen factoren die niet direct bij hen vandaan komen maar waar ze wel sturing op hadden kunnen geven en invloed op uit hadden kunnen oefenen als ze meer af zouden stemmen. Zij voeren een project uit, zonder dat het in wezen verschilt van allerlei andere projecten in buurten en wijken.

6.2. Terugkijken op de afbouwfase (oktober/november 2002)

Inleiding

Najaar 2002. Er heeft in Rotterdam een politieke storm gewoed. De verkiezingen van april en mei hebben tot een aardverschuiving in de politieke verhoudingen in Nederland en in Rotterdam geleid. De strategische wijkaanpak is verleden tijd. De complexe organisatie wordt ontmanteld. Op 1 januari 2003 zal de ontvlechting moeten hebben plaatsgevonden. Fysiek gaat weer terug in de lijn naar DS+V en sociaal gaat naar de deelgemeenten. De 'mariniers' staan op het punt hun intrede te doen op het terrein van veiligheid. 'Hot-spots' zijn door de gemeenteraad aangewezen.

Zwaargewichten (de mariniers) moeten alle inspanningen richten op het oplossen van de veiligheidsproblemen. Hoe de verhouding van de ‘mariniers’ is ten opzichte van de lopende wijkprojecten is op dat moment onduidelijk.

In deze spannende situatie moet het project Voortvarend Charlois zich een plek verwerven in de deelgemeente. Daarnaast is veel aandacht nodig voor het project in de Millinxbuurt en de Dordtselaan. De bouwplannen hebben (weer) flinke vertraging opgelopen. De 3^e fase, de Moerkerkestraat, is een slepende kwestie (er is wel geld om de woningen te kopen, maar de mensen willen nu hun huizen voor meer geld verkopen omdat het beter gaat met de wijk. Er was dus te weinig geld voor de 2^e fase). In de nieuwbouw is houtrot geconstateerd. Daartegenover staat dat er een opbouwwerker aan het werk is en de nieuwe projectleider sociaal de zaken in de Millinxbuurt op de voet volgt. De verbreding is ook projectmatig een belangrijk vraagstuk. Is het project in voldoende mate ontwikkeld, uitgerold, om te kunnen zeggen dat de projectinspanningen minder kunnen worden?

Zwam is gemiste kans

‘Ik heb het gevoel dat we nog een jaar hadden moeten blijven zitten, of misschien het project Tarwewijk vanaf daar hadden moeten starten. Dat had ons ook boven op het nieuws gezet. Nu reageren we te traag op actualiteiten zoals de houtzwam in de nieuwe koopwoningen. Er was een zwam, dat wordt geconstateerd, de projectleiding wordt niet verwittigd. Toen moest er al Millinx even iemand naast de mensen gaan staan en even meevoelen en meehuilan, maar dat is niet gelukt’. (...) ‘De zwam is een echte gemiste kans. Binnen twee weken was het eigenlijke probleem op een goede manier opgelost. Daar had je een fantastisch voordeel uit kunnen halen, door de goede aanpak goed te communiceren, maar de nieuwe bewoners gaan direct communiceren met de deelgemeente. Doordat het projectbureau minder zichtbaar is. De negatieve publiciteit is zo veel groter dan nodig. Door het snel aan te pakken had het zelfs positieve publiciteit kunnen worden. Je merkt dat de buurt nog niet sterk genoeg is om een ‘zwamincident’ zelfstandig aan te pakken’ (aldus de voormalig communicatiemedewerkster van het project Millinx, die vanaf 2002 werkzaam is voor het project Tarwewijk).

De projectleider sociaal zegt hierover het volgende: ‘Voor het bestuur is twee jaar, drie jaar, al erg lang als het gaat om extra investeren. Wielewaal, Oud Charlois, Pendrecht stond dan op de agenda. De Tarwewijk wordt nu als ‘hotspot’ ingezet: daar moet de aanpak en het geld worden uitgezet. Zo lang zoveel investeren in de Millinxbuurt dat accepteerden ze niet meer. Met bestuur en politiek is een meerjarenbegroting gemaakt, daar was dus formeel toestemming voor. Maar ondanks dat wij ons er iedere keer redelijk aan hebben gehouden, werd het steeds weer moeilijk om het geld los te krijgen. De Projectleiders wisten dat ze Millinx niet goed los konden laten (het was te vroeg), maar wisten ook dat het politiek/ bestuurlijk onmogelijk was om niet te verbreden. Het langdurige investeren op een deelgebied binnen een (deel)gemeente) krijg je gewoon niet voor elkaar’.

Deze wijk redt het niet zonder project

‘Het project *Maak Millinx Mooier* is afgelopen per 1 januari 2002 en daarmee is de aandacht voor Millinx weggevallen. Deze wijk redt het niet zonder project’. (...) ‘Voorals omdat de veranderingen in deze wijk erg snel gaan. Aan het begin van het Project *Maak Millinx Mooier* was het probleem de grote hoeveelheid Antillianen. De laatste tijd zijn hier vooral grote groepen Afrikanen komen wonen, mensen die Frans spreken en hier absoluut de weg niet weten en andere problemen hebben. Hier zijn de gevolgen van het beleid in de stad altijd goed te merken geweest. Vegen ze in West de zaak schoon dan steken hier weer extra de problemen de kop op: grotere groepen junks en dealers. Nu neemt het aantal junks weer toe en als je daar niet op in springt ‘ga je de zaak verliezen’. In juni 2002 was de situatie weer alarmerend (Coördinator zorgnetwerk).

6.2.1 Belang

Voor de bewoners is en blijft een leefbare buurt van levensbelang. En ze zien langzamerhand verbeteringen, zodat ze belang hebben en houden in het project. De grimmigheid is weg, de woningen beter, en het is veiliger. Daar staat tegenover dat voor de Antillianen de wijk de enige wijk in Rotterdam was waar ze zich thuis voelden. Dat is nu een stuk minder.

Het belang van bewoners bij het project heeft echter ook een andere oorzaak. Ze hebben en aantal jaren buitengewoon veel aandacht gekregen: van de politiek, van professionals, van wetenschappers en onderzoekers, en niet te vergeten de media. Deze aandacht valt weg in de loop van 2002. De angst bij bewoners om ‘weer alleen gelaten te worden’ en weer in de marge van vernieuwing te komen kan groot zijn. Wat hun kritiek op de resultaten van het project versterkt. De vermindering van aandacht heeft zo een duidelijk psychologisch effect²⁷. Overigens geeft dit ook duidelijk aan dat bewoners nog lang niet denken het zelf te kunnen.

De coördinator van het zorgnetwerk: “Men is maar met klein deel van de bewoners bezig geweest, vooral de actieve, maar de rest (80%) van de wijk niet. Er zit hier nog heel veel dikke ellende achter de voordeuren: schulden, verwaarlozing, mishandeling, het doorgeven van de armoede aan de kinderen.” Er is dus ook een onzichtbaar belang. Een belang dat nu door het zorgnetwerk zichtbaar is gemaakt, maar zich snel weer ‘achter de voordeur’ kan terugtrekken.

Voor organisaties is het veranderen in de richting van een integrale aanpak minder belangrijk dan voor bewoners. Voor organisaties geldt dat ze willen veranderen als er een grote ‘sense of urgency’ is. Dit betekent dat ze moeten veranderen omdat hun overleven ervan af hangt. En dat is maar beperkt het geval. Het is ook zichtbaar dat organisaties die een dergelijk belang hebben me zijn veranderd, met name de woningbouwcorporaties. Andere organisaties zien het nog eens aan en ze hebben geen ongelijk: de verhoudingen zijn sinds het voorjaar 2002 flink door elkaar geschud en gekantelde organisaties worden weer terug gekanteld. En organisaties, die net een beetje aan het leren waren samen te werken op gebiedsniveau, zijn plotseling weer zo belangrijk gemaakt dat samenwerking haast niet meer aan de orde is. De politie is hier een goed voorbeeld van. Dit geldt ook voor de deelgemeente en DS+V/ OBR.

6.2.2. Ontwikkelde kennis en capaciteiten

Een belangrijke vraag is in hoeverre er kennis en capaciteiten opgebouwd zijn in de loop van het project, die voortzetting mogelijk maken zonder dat het project er nog is. Met betrekking tot het kunnen leren van organisaties van het project *Maak Millinx Mooier* is Herman Meijer pessimistisch: “Daar kun je niets van leren, omdat we in in dit land niet in een dictatuur leven. Juist vanwege de pluriformiteit kunnen mensen om de vier jaar weer wat nieuws proberen. Zeker het sociale veld is daar goed in omdat het er geen grote (lees: fysieke) investeringen zijn. Overigens: de mensheid leert sowieso niet, mensen kunnen wel wat leren. De mensen willen hun eigen fouten maken, elke keer weer. Nu staat bijvoorbeeld de veiligheid voorop: de grillige wensen van de burger en politici zijn doorslaggevend”.

De projectleider sociaal zegt over de ontwikkelde kennis en capaciteiten. “We hebben de capaciteiten wel ontwikkeld, maar nu met het uit elkaar vallen van de strategische wijkaanpak maak ik mij daar ernstig zorgen over. Wat heeft de stad van de Millinxbuurt geleerd.

²⁷ Zie ook de beroemde Hawthorne studies. In de dertiger jaren werd onderzoek gedaan in bedrijven in de VS naar arbeidsbeleving. Door verandering aan te brengen in de verlichting en met muziek te werken dacht men de arbeidsbeleving te verbeteren. De effecten waren positief maar bleken bij nader onderzoek vooral voort te komen uit de toegenomen aandacht van de arbeidspsychologen voor de werknemers. Het effect was niet duurzaam!

Stadsmariniers? Dat zijn hotspots en daar komt een gemandateerde hoge functionaris op. Die de directeurs van de diensten aan gaat sporen. Dit komt in de plaats van het van onderop met de bewoners een aanpak organiseren”(…). “De diensten hebben ze nauwelijks betrokken kunnen krijgen bij het project. Vergeet het dan maar, en het is ons gelukt met behulp van programma’s (projecten) toch iets te bereiken. De druk van onderaf (van bewoners) heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld. De bewoners die zich in willen zetten voor de buurt, en naar buiten treden, op die manier activeer je de diensten ook wel”.

De nieuwe projectleider sociaal kijkt veel positiever aan tegen de resultaten van het project. Volgens hem is fysiek aanpakken belangrijk’: dat maakt ‘massa’. Als je dat ook nog doet op een manier dat bewoners erbij betrokken zijn dan is dat nog beter. En dat is in de Millinx gebeurd. Ook is het belangrijk geweest dat er vanaf het begin een budget voor communicatie is geweest, waardoor een communicatiemedewerker aangetrokken kon worden.

Ook de projectleider fysiek zegt veel geleerd te hebben van het project. Hij destilleerde de volgende lessen:

- Wijk aanpak werkt alleen als je de veiligheid aanpakt;
- Consequente communicatie met de bewoners (communicatie: ‘hoe concreter hoe beter’);
- Integraal kijken;
- Storingen verhelpen (storingen gaan voor);
- Altijd een korte termijn hebben en deze verbinden aan een lange termijnplanning.

Met betrekking tot de capaciteiten in termen van mensen en middelen kan niet anders geconcludeerd worden dan dat menskracht teruggetrokken wordt uit de wijk zonder dat er alternatieven voorhanden zijn.

Bestuurlijk/ politiek is kan er wel degelijk veel geleerd worden van het Millinxproject. Daar weet men nu tegen welke barrières men oploopt als men logge organisaties wil laten samenwerken, maar ook hoe men ze gedeeltelijk kan slechten.

Visie en slagkracht

‘Om het fysieke deel van de wijk (Tarwewijk) te redden was snel ingrijpen vereist. De woningen moesten gered worden uit de handen van de particuliere eigenaren die met – vaak illegale – verhuur een lucratieve bron van inkomsten hadden’. (...): ‘Er was geen tijd om te wachten tot de prijzen, die in verhouding hoog waren, zouden dalen. Ik ging naar het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) en zei dat ze nu moesten aankopen. Dat was begin 2000. Het OBR had geen geld. Ik vond dat het toch moest, en ben naar de commerciële ontwikkelaars gegaan. Die had ik namelijk wel wat te bieden. De Tarwewijk heeft absoluut de potentie om tot een welvend stadsdeel uit te groeien. De ligging is gunstig in de driehoek met ‘gouden randen’, stukken stad waar projectontwikkelaars graag iets neerzetten. Voor het stadsdeel is het winst dat ze een enorme ontwikkelingsexpertise kunnen inbrengen en gewend zijn om te gaan met de onzekerheid die voorinvesteringen met zich meebrengen. Wij op onze beurt kennen de wijk en haar bewoners door en door’. (Dominique Schrijer over de Tarwewijk in een interview met ‘Het Experiment’, informatieblad van de Stichting Experimenten Volkshuisvesting (SEV))

6.2.3. Institutionele kracht

De vraag is hier enerzijds of en in welke mate er een ‘stijl van werken’ is ontstaan bij betrokken organisaties, die gekenmerkt wordt door samenhang. En of deze stijl zet zich door ook na het vertrek van het project. Anderzijds is de vraag in welke mate er blijvende nieuwe instituties gevormd zijn, dan wel bestaande instituties versterkt. Het gaat om duurzame fysieke en sociale resultaten. We bespreken de stand van zaken binnen een aantal belangrijke organisaties, we kijken naar de stijl van werken van bewoners en we kijken of er samenhangend gewerkt wordt op uitvoerend niveau. Welke ontwikkelingen hebben organisaties doorgemaakt die betrokken waren bij het project? Op welke wijze hebben ze hun organisatie ‘gekanteld’ om de Millinxbuurt beter te kunnen bedienen.

Woningbouwcorporaties

Wat betreft de Woningbouwcorporaties was er aanvankelijk een probleem. Woonbron en de Nieuwe Unie hadden het monopolie op maatschappelijk gebonden eigendom. In de eerste instantie hadden deze twee woningbouwverenigingen verschillende visies op de wijk. Het is moeilijk geweest om de Nieuwe Unie zo ver te krijgen dat ze een flink volume aan woningen kochten. Dit was van belang om de woningmarkt in de wijk in de greep te krijgen. Nieuwe Unie is nu een garantie voor continuïteit. Voor hen is het belangrijk om de wijk goed te houden (vanwege hun bezit).

Hetzelfde geldt voor de nieuwe bewoners van de koopwoningen. Ook zij hebben direct belang bij het goed houden van de buurt. Overigens geldt dit ook voor de mensen, die geïnvesteerd hebben in het opknappen van de eigen woning. Goede en betaalbare woningen leveren een belangrijke bijdrage aan duurzaamheid.

Renoveren moet je op tijd doen

‘Je had gewoon de panden op moeten knappen. Vroeger had je hier ook dealpanden die zijn er altijd geweest, maar het was geen probleem. De problemen komen vooral door de leegstand’. (...) ‘De wijk hebben ze laten versloffen, toen kwamen ervan af ‘97 problemen. Vanaf ‘92 zouden ze deze wijk renoveren, maar toen kreeg de Kop van Zuid alle aandacht. Daar is toen eerst gerenoveerd, er is gedacht de ‘Millinx’, laat maar even wachten. Al dat sociale was niet nodig geweest als er op tijd was gerenoveerd. Toen in 97’ kwamen er lekkages, de woningen werden slechter. Er waren geen mensen die van de problemen wegliepen. Niet door de wijk zelf, maar door de slechte woningen gingen de mensen weg!!!’
‘Nu is de wijk nog steeds in aanbouw en straks heb je twee parkhuizen (Graanshuur is er ook al). Je zorgt ervoor dat de wijken gescheiden worden. Het is gewoon een goedmakertje. De buurtpost staat er ook nog geen vijf jaar en dan komt er weer een nieuwe’, aldus een bewoner van de Millinxbuurt.

Welzijnsorganisatie

Charlois Welzijn heeft het af laten weten in de eerste paar jaren van het project. Vooral het niet kunnen leveren van een opbouwwerker en een onder de maat presterende spelleiders van het Millinx Money spel. Charlois Welzijn verkeerde in een crisis. Na een reorganisatie kwam de bedoelde nieuwe werkwijze moeizaam op gang. Het ontbrak de organisatie aan interne sturing om flexibel om te kunnen springen met mensen en middelen. En om snel Millinx in te passen in hun werkplannen. Vanaf 2002 levert Charlois Welzijn weer een opbouwwerker en deze organisatie zal een belangrijke rol moeten gaan spelen bij programmering en beheer van het Millinx Parkhuis. Overigens levert Charlois Welzijn de coördinator van het zorgnetwerk (zie volgende paragraaf).

Grote welzijnsorganisaties opereren vaak in en lastig en dwingend politiek strategisch krachtenveld en hebben daardoor moeite hun kerntaken waar te maken.

Zorgnetwerk

Het zorgnetwerk is een project dat onder Charlois Welzijn valt. De coördinator van het zorgnetwerk zegt over de institutionalisering: “De problematiek is nog lang niet opgelost en zeker niet verminderd, maar ik moet zelf als zorgcoördinator nu ook mijn aandacht verdelen over een veel groter gebied (Tarwewijk inclusief de Millinx). Er zijn eerder meer dan minder aanvragen voor steun, maar de aandacht wordt veel meer versnipperd. Het gebied is groter we moeten met hetzelfde geld toe. Bovendien is het zorgnetwerk nog niet verankerd binnen de institutie Charlois Welzijn, zodat je elk jaar maar weer moet zien of er nog weer opnieuw subsidie komt voor een volgend jaar. “

De sociale infrastructuur

In juli 2002 is er eindelijk weer een opbouwwerker actief in de Millinxbuurt. We vragen hem naar de gedane sociale investeringen. “Er is veel gebeurd. Alleen het duurt allemaal heel lang. Kijk bijvoorbeeld maar naar het Millinxbankhuis, daar is de eerste paal slag over twee weken, dan nog negen maanden en dan moet het er zijn. Goede kinderopvang is nog niet gelukt. Er is wel een particulier initiatief. Er moeten nog zoveel dingen gerealiseerd worden”.

Eigenlijk had er directer gestuurd moeten worden door professionals. Bijvoorbeeld het kinderopvang initiatief, dat heeft problemen met vergunningen. Als dat wordt doorgegeven aan de projectleider sociaal is het niet helder wat er gebeurt. Er wordt nog wel geluisterd, maar het aandachtsveld is te breed geworden. Het kan zijn dat Millinx een aanhangend kindje wordt van het Tarwewijk project. Sommige mensen trekken zich terug. Ook vanwege het imago, dat nog steeds vrij negatief is. Neem bijvoorbeeld de vereniging van eigenaren.

Volgens de huidige projectleider sociaal is het project Millinx een jaar te vroeg gestopt, ondanks dat er veel resultaten zijn geboekt. Over een jaar zou de aanpak van de woningen verder zijn, de structuurvisie doorwerken, meer afgemaakt: Park, Millinxbankhuis. Er zijn een aantal belangrijke pijlers neergezet: de buurtpost, Cleopatria (vrouwenhuis), speeltuin, Basisschool de Akker, theater, opbouwwerk, uitbreidende bewonersgroep. Dit zijn sociale kristallisatiepunten. Maar hierop is nog geen fundament gelegd. Hij werkt dan nu ook hard aan de programmatische invulling van het Millinxbankhuis. Het Millinxbankhuis kan een zeer belangrijke rol vervullen, een sociaal centrum in de wijk worden.

Wel is het zo dat veel deadlines niet gehaald worden. Het proces van aankopen, renoveren is een ingewikkeld proces, waar veel vertraging op de loer ligt. Maar iedereen voelt het als een dure erfenis, die goed afgemaakt moet worden. Aldus de projectleider.

De Buurtpost

De buurtpost heeft vanouds een belangrijke positie in de buurt. Het is een stevige bestaande voorziening met een eigen gezicht.

De buurtpost was en is een koninkrijkje naast het projectbureau. Het vervulde en belangrijke rol binnen de sociale infrastructuur van de wijk. Het projectbureau en de buurtpost werkten elkaar soms tegen. Binnen de buurtpost had men ook een andere visie op het project. Vonden de mensen rond het projectbureau dat Antillianen uit de buurt geweerd moesten worden, de buurtpost organiseerde juist activiteiten voor deze groep.

De buurtpost heeft als voordeel dat het niet te groot geworden is. Het ligt aan het plein, zodat er altijd toezicht is. Het is een belangrijke ontmoetingsplek voor jong en oud. Echter op dit moment staat de buurtpost onder druk. De voorziene kosten van de exploitatie van het Millinxbankhuis maken dat het wellicht nodig is de buurtpost op te doeken. Zo zal de buurtpost nog moeten vechten om subsidie te blijven houden. Een bestaande organisatie verdwijnt wellicht – zonder dat deze goed ingebed wordt in de nieuwe organisatie.

Basisschool De Akker

De basisschool is een buitengewoon –wellicht enigszins onderschatte – duurzame factor in de buurt. Met niet aflatende energie is er door de directeur geïnvesteerd in het project.

De directeur van de basisschool vindt dat er wel degelijk sprake is van duurzaamheid. De instanties zijn onder één paraplu (vergaderingen projectteam elke 6 weken) verenigd. Er is achter de schermen enorm veel werk verricht. “Als ik van zo’n vergadering (projectteam) afkwam dan dacht ik - hè, gelukkig - er wordt gewerkt. En je hoorde weer eens een planning”.

De rol van de basisschool in de buurt is fundamenteel. In slechte tijden was het wellicht het laatste veilige ankerpunt in de wijk. De projectleiding heeft de school te weinig als zodanig gezien en gebruikt. Te laat bijvoorbeeld reageerde de projectleiding op het feit dat de speeltuin niet meer gebruikt kon worden door de leerkrachten omdat er veel agressiviteit heerste. De directeur: “We zitten in de onderwijs kanszone vanuit de deelgemeente en zijn een Onderwijskansen school waar we ook geld voor hebben gekregen. Er lopen nu veel projecten op school. Er zijn nu veel haakjes waar mensen aan kunnen haken. De Akker is de hele periode een veilige haven geweest voor de kinderen.” De directeur ziet Het Millinxparkhuis als een cadeautje van de gemeente.

Pandenbeheer

Een nieuwe institutie project is het pandenbeheer. Er is een man in dienst toegenomen, die leegstaande panden in de gaten houdt en waarschuwt als illegale bewoning plaatsvindt. Het is een succes en de taakstelling is verder verbreed. Het is voor de buurt van groot belang, het geeft een veiliger gevoel en doordat men de degene goed kent, is hij ook ‘de ogen en oren’ van de buurt. Hij speelt zo een rol in de sociale controle, die essentieel is voor een wijk als de Millinx.

Bewonersorganisatie en cultuur

Welke bewonerscultuur is er de afgelopen jaren gegroeid? Het gaat hier voornamelijk om de stijl van de actieve bewoners. Hebben ze zich zodanig ontwikkeld en georganiseerd dat ze competent geworden zijn om het vervolg samen met de betrokken organisaties vorm te geven? Hebben ze voldoende vertrouwen in eigen kunnen?

Volgens de nieuwe projectleider sociaal hebben sommige bewoners genoeg van de invloed van professionals. ‘Er is een cultuur gegroeid waar je gebruik van kunt maken, maar daar moet heel veel nieuwe energie in. De nieuwe bewoners worden ondersteund, maar die stuiten nu op problemen met hun huis en zorgen dus niet voor nieuw elan in de wijk. Het *lijkt* alsof we te vroeg zijn weggegaan. Zelfs als de aandacht niet verslapt, dan wordt dat wel als zodanig ervaren door de bewoners’.

Over de ontwikkelingen onder bewoners. ‘Er ontstaat een nieuwe groep actieve bewoners, zonder dat het nu direct een bewonersorganisatie is. Naast de oude groep en in contact met de oude groep. Er is nu een groep van circa 20 mensen bij betrokken. Er zit ook een nieuw groepje tussen van 5 à 6 slimme, nieuwe Nederlandse bewoners, 12 allochtone mensen (jonge kopers, Turken, Hindoestanen). Er zijn wel heftige botsingen gaande (die tot op de WEB- site worden uitgevochten)’. De projectleider ziet dit als een als een nieuwe fase. ‘Er is een botsing bezig tussen oud-oud en oud-nieuw. Culturele eilandjes, voorheen van elkaar gescheiden, ontmoeten elkaar en er ontstaat wrijving. Dat is normaal. Het opbouwwerk kan hierin als

‘moderator’ een belangrijke rol vervullen. Het is ook goed dat dit ontstaat, nu het projectbureau weg is.

De afgelopen jaren hebben de bewoners boven op het project gezeten, en ze stonden midden in de aandacht, van de professionals en van de media. Het feit dat ze zonder professionals willen vergaderen, is een goed teken. Ze willen weg uit de agenda van de professionals. En dus willen ze het zelf doen en dus ontstaan er vragen met betrekking tot cultuur en leiderschap. En de nieuwe projectleiders worden natuurlijk weer getest. Het projectbureau schittert niet meer. En dat is zowel voor mensen die direct bij het project betrokken zijn als voor actieve bewoners misschien psychologisch moeilijk te verwerken’. De opbouwwerker ziet het wat somberder in: ‘Actieve bewoner is een vak geworden, de actieve bewoners zijn ziek of onderweg’.

De communicatiemedewerkster heeft goed zicht op de veranderende verhoudingen in de buurt: ‘Wat kan een buurt hebben die ver uit het slob komt en net een beetje op de rails staat. Het project had toch een dag in de wijk moeten blijven al was het maar met een spreekuur voor de zichtbaarheid. We worden nu weer zichtbaar, maar dat kost enorm veel energie. We maken een doorstart van het Millinx Money-spel (nieuwe naam en nieuwe administratie). Dat is zonder morren gepikt, maar het is nu lang zo leuk niet meer. ...Ik wil er eigenlijk mee stoppen...Het is ingezet in een tijd, dat het heel slecht ging met de buurt. Maar dat zorgde ook voor binding (of dat nu een spel is of niet). Nu moeten we veel meer van bovenaf energie er instoppen, i.p.v. dat we er energie van krijgen. In de Tarwewijk hebben we een andere cultuur van bewoners, die vragen bij het spel, zorg maar voor fysieke verbetering’. (...) ‘Ik wil niet te pessimistisch overkomen. Ik zie dat het niet goed gaat. Kleine toename van druggerelateerde praktijken (na de vakantie, zomer 2002). Maar niet in die mate dat je er heel nieuw beleid op moet zetten. (...) De samenhang van bewoners onderling is afgenomen in de laatste periode (er is oorlog tussen de nieuwkomers en de oudgedienden, een soort Hoekse en Kabeljauwse twisten), na Pim Fortuyn zijn de mensen wakker geworden, oh ja, je mag dus wel alles zeggen. Eerst was het een buurman die lastig was, nu is het een zwarte. De nieuwkomers (een paar) zijn ook negatief. Kijk maar op de website’.

Samenhang

Lukt het om een samenhangende werkwijze door te zetten, ook nu het project verplaatst en verbreed is? Hoewel men de samenhang tracht te behouden (de projectteambijeenkomsten zijn weer opgestart omdat de nieuwe projectleiding merkte dat er zaken tussen de vingers door glipten) dreigt deze langzaam te verdwijnen. De projectteamvergaderingen zijn bijeenkomsten geworden waar informatie gegeven wordt, maar waar niet de samenhangende aanpak ter discussie staat, zoals we nog zullen zien. Het projectbureau zou de trekker van samenhang moeten zijn: integratie van professionals is niet een automatisme. Een echte ‘good practise’ is het zorgnetwerk.

De wisseling van de wacht van de projectleiders heeft natuurlijk ook een negatief effect gehad op de Millinxbuurt. De oude projectleiders hadden vanaf de zijlijn makkelijker de grote lijn van Millinx in de gaten kunnen houden en door hun kennis makkelijker gesnapt wat er nodig is. Nu zijn de nieuwe projectleiders gestart vanuit de Tarwewijk. Millinx is maar een klein deel van hun werk en zeker niet het belangrijkste. Daarbij komt nog dat integraal werken ‘uit’ is. De taakverdeling vindt weer plaats via de bekende kokers: OBR, DS+V, deelgemeente.

6.3. Conclusies

Het beeld is somber. De duurzame ontwikkeling is op veel fronten niet gegarandeerd. Het enige dat vaststaat is dat er woningen gebouwd zijn, dat er een park is en dat het Millinx parkhuis er komt. Maar veel woningen zijn nog niet klaar.

Met betrekking tot het sociale domein is het volgende te zien: er is een opbouwwerker, een vrouwenhuis, een theatergroep, en enkele andere voorzieningen. Maar de situatie is buitengewoon kwetsbaar. De sociale infrastructuur en de sociale cohesie is zwak.

Organisaties, jaren zeer betrokken bij de Millinxbuurt, gaan weer over tot de orde van de dag. En deze orde is een heel andere dan aan het begin van het project vier jaar eerder.....

Hoofdstuk 7 Conclusies

Inleiding

Drie jaar volgden we het project *Maak Millinx Mooier*. Via de geregelde monitoring en interviews van het project verkregen we veel materiaal, enerzijds door korte vragenformulieren uit te zetten en anderzijds door indringende gesprekken met vele betrokkenen, door aanwezig te zijn op belangrijke momenten in het project (vieringen) en af en toe op een projectvergadering, en naar aanleiding van discussies met de projectleiders en bewoners naar aanleiding van onze tussentijdse bevindingen. In de vorige hoofdstukken hebben we daar verslag van gedaan en deelconclusies aangegeven.

In dit hoofdstuk willen we een aantal van de belangrijkste conclusies nog eens bij elkaar brengen die te maken hebben met de context, met de integrale aanpak en de sturing van een integraal project met de leefbaarheid en met de duurzaamheid van de gekozen werkwijze en veranderingen die zijn nagestreefd.

7.1. Context

De doelen van dit soort projecten staan nog steeds recht overeind, maar doordat veiligheid zo'n aparte en belangrijke plaats krijgt, komt de veiligheid los te staan van processen van leefbaarheid verbetering voor bewoners in de buurten. Door de verandering van de politieke situatie in Rotterdam is de strategie om de doelen te bereiken, totaal veranderd. Integraliteit, doorbreken van verkokering, samenwerking tussen de centrale stad en de deelgemeenten zijn van het toneel verdwenen. Overblijft: extra veiligheidsmaatregelen en 'iedereen weer terug in zijn of haar eigen hok'. De conclusie lijkt dan ook gerechtvaardigd dat veiligheid niet meer gezien wordt als een onderdeel van de strategische wijkaanpak en het leefbaar maken van wijken en buurten. Ondanks dat het voor de hand lag om veiligheid als onderdeel van integraliteit mee te nemen krijgt de aanpak van veiligheid nu een eigen dynamiek. Dat is moeilijker te verbinden met de wijkproblematiek als geheel en met de mensen die er wonen. Het verplaatsen van de problemen zal daarmee weer in volle omvang aan de orde zijn.

7.2. Integrale aanpak

7.2.1. Het sociale versus het fysieke

De integrale aanpak is niet voldoende uit de verf gekomen. De praktijk van integraal werken was meer: 'het één moet het ander niet verstoren' en niet 'het één moet niet bewegen zonder het ander'. Het 'Integrale' was heel veel ideologie, en tegelijkertijd was het een continue strijd van de sociale sector tegen de fysieke. Het 'sociale' is gericht op mensen, zorg en welzijn, en de gebouwen, die daarvoor nodig zijn, terwijl het 'fysieke' gericht is op huizen en ruimtelijke infrastructuur. Het was noodzakelijk vanuit een voortdurende wisselwerking met wat maatschappelijk wenselijk is over de sociale en fysieke invulling van de Millinx buurt na te denken.

Bij het sociale waren ook veel opdrachtgevers betrokken. Dat maakte het voor de sociaal projectleider erg moeilijk. De verschillende partijen vroeg in de planvorming te betrekken is lastig. Ook de verhouding tussen centrale stad en deelgemeenten is niet altijd helder geweest.

In feite maakte het gebrek aan een helder sociaal structuurplan (zie 7.2.2.) het ook moeilijk te bepalen wat nodig was aan voorzieningen. Er bestonden sterk sturende externe factoren, waar de projectleiders zelf nauwelijks invloed op hadden. Hen ontbrak de mandatering en de middelen om macht uit te oefenen. De projectleiders stemden vooral af met die mensen waar ze veelvuldig en direct mee te maken hadden. De schil daarbuiten leek al snel uit hun blikveld te verdwijnen. Er is derhalve onvoldoende doelgericht gewerkt vanuit een specifieke sturingsaanpak voor integrale coördinatie van activiteiten, voor het richten van de energie, voor het daadwerkelijk nastreven van de doelen en voor het inspelen op gewijzigde omstandigheden.

Twee gescheiden werelden

Het sociale en het fysieke is toch nog te veel een gescheiden wereld gebleven. Dat is duidelijk in de interviews gebleken. Er zijn veel verschillen tussen beide werelden. Sociaal beleid is gericht op kwaliteiten van processen, in het fysieke gaat het veel sterker om kwaliteiten en kwantiteiten van woningen. Er zijn verschillen in concreetheid van resultaten. Er is een groot verschil in ervaring met projectmatig werken, immers in de fysieke sector zeer gebruikelijk in het sociale nog steeds onbekend terrein. In het sociale zijn wel veel disciplines met veel deskundigheid, maar het kost moeite die aan elkaar en aan fysiek te binden. Ook in de tijd zijn er verschillen. Bovendien het is moeilijk de taal van elkaar te leren spreken. Sociaal blijft vaak het gevoel houden niet gehoord te worden.

Daarbij is een extra bijkomend probleem geweest in het project *Maak Millinx Mooier* om de afzonderlijke sociale projecten gefinancierd te krijgen. Ook in Rotterdam wordt er te weinig geïnvesteerd in de lange termijn van het sociale. Er zijn sociale projectontwikkelaars nodig. De overheid zou die rol van lange termijn investeerder op zich kunnen nemen, zoals de wethouder Herman Meijer ook heeft geprobeerd, maar dat heeft allemaal mondjesmaat resultaten opgeleverd. In het sociale bestaan de financieringen nog te vaak uit subsidies en zijn te versnipperd, terwijl in de fysieke sector de financiering veel meer is gebundeld. Dat heeft ook het project *Maak Millinx Mooier* duidelijk parten gespeeld. Voor grote investeringen in het fysieke waren twee A4'tjes genoeg, voor het sociale waren uitgebreid projectvoorstellen onvoldoende.

7.2.2. Sociaal structuurplan/ sociaal programma

Er ontbrak in het project een sociaal structuurplan, waaraan duidelijk viel af te lezen welke type voorzieningen noodzakelijk waren. Er waren een groot aantal min of meer 'softe' projecten gericht op korte termijn problemen, maar er waren weinig harde aanpakken om sociale voorzieningen in de buurt te versterken of te ontwikkelen. De bestaande sociale infrastructuur²⁸ is wel enigszins versterkt, maar de bestaande organisaties, die onderdeel uitmaakten van de sociale infrastructuur vóór de start van het project, zoals de Buurtpost, de School, de sigarenwinkel, het Politiepostje en de Speeltuin, zijn niet versterkt uit de projectperiode tevoorschijn gekomen.

Bij voorzieningen denken we dan vooral aan: kinderopvang, winkels, cafés, nachtopvang voor zwervers/drugsverslaafden, maar ook veilige routes door de buurt, speelgelegenheid en

²⁸ Sociale infrastructuur: het geheel aan voorzieningen, die het mensen mogelijk maakt elkaar te ontmoeten en transacties met elkaar aan te gaan waardoor onderlinge afhankelijkheden (kunnen) ontstaan. Het kunnen allerlei voorzieningen zijn: winkels, buurthuizen, scholen, bankfilialen, parken, speelplaatsen, markten.

pleintjes, verhoging van de veiligheid door de manier waarop de openbare ruimte is ingericht. Deze voorzieningen zijn een voorwaarde voor het sociale bestaan van de buurt.

Zo is de bestaande infrastructuur aangevuld met nieuwe initiatieven zoals de Soap, het Vrouwenhuis, de Peuterspeelzaal, de Antilliaanse Brassband, het Millinxbuurt en het Millinx Theater. In de ogen van de projectleiding was het niet zo zeer van belang om bijvoorbeeld de basisschool te versterken, maar wel om voorzieningen die daarom heen functioneren te stimuleren, zoals peuterspeelzaal, vrouwenhuis waar moeders elkaar ondersteunen en de veiligheid op het speelplein. Het ging daarbij om min of meer perifere structuren, die konden dienen als voorportaal voor de meer reguliere programma's voor opvoeding- en ontwikkelingsondersteuning.

In het project bestonden te weinig streefbeelden of referentiebeelden van kwalitatieve resultaten voor het sociale. Doelstellingen aan het begin van het project waren te weinig in meetbare criteria geformuleerd, in ieder geval voor de sociale pijler. In de Millinxbuurt is vooral voor het fysieke deel van het project voor de lange termijn gepland en voor het sociale deel meer voor de korte termijn, met als uitzondering de plannen voor het Millinxbuurt. Om sterk te staan op langere termijn en serieus genomen te worden is een sociaal structuurplan onontbeerlijk.

Kolenkitbuurt in Amsterdam

Een voorbeeld van zo'n sociaal streefbeeld en sociaal structuurplan is het 'Vernieuwingsplan Kolenkitbuurt - Tuinenstad'. Daarin is ook het Sociaal Programma op basis van een uitgebreide rondes van consultatie met bewoners en professionals uitgewerkt. Dit programma geeft invulling aan de noodzakelijke voorzieningen en activiteiten die gecreëerd dienen te worden op de korte-, midden- en lange termijn als aanvulling op het reguliere stadsdeelbeleid. Het sociale heeft in hoofdzaak tot doel om de bewoners perspectief te bieden op een betere toekomst. Enerzijds gaat het daarbij om activiteiten en het creëren van voorzieningen en anderzijds gaat het daarbij om gebouwen. Voorbeelden qua gebouwen zijn: kleinschalig jongeren centrum, medisch centrum, speelbrug, flexibele kinderopvang, welzijnsverzamelgebouw, zorgsteunpunt ('Vernieuwingsplan Kolenkitbuurt - Tuinenstad', oktober 2002, Amsterdam).

7.2.3. Organisatie en sturing

Twee projectleiders, één plan: dat was het meest effectieve instrument voor de samenhang en de integrale aanpak. Het belangrijkste moment voor integraliteit deed zich voor bij het maken van de gezamenlijke jaarplannen. Daarin leken het sociale en het fysieke werkelijk goed aan elkaar geklonken te worden. Dat lukte minder goed in de praktijk van alledag. Grote fysieke ingrepen stonden soms haaks op de sociale programma's ('sociale investeren') en zette de integraliteit onder druk.

De projectleiders hebben veel gediscussieerd over de toekomst van de wijk, ze hebben veel van elkaar en van de verschillende wijze van kijken naar de problemen van een wijk geleerd. Evenwel een samenhangende aanpak van de beide projectleiders (gedeelde doelstelling) was er op de keper beschouwd onvoldoende: daarvoor bestonden er toch te uiteenlopende visies. De twee projectleiders hadden ook onvoldoende een (gezamenlijke) visie op de noodzakelijke (basale) sociale infrastructuur en het sociale structuurplan, dat nodig was voor de Millinxbuurt.

7.2.4. Samenhang en samenwerking: rol van de professionals

Ook de ambitie van het project om samenhang te bewerkstelligen tussen de verschillende deelprojecten, is slechts in beperkte mate geslaagd in de praktijk. Ook hier was het uitvoeringsplan een belangrijk middel voor het creëren van samenhang. Echter in de uitvoering is vooral de informatieoverdracht op de projectteam bijeenkomsten van belang geworden. Afstemmen in de tijd vond slechts binnen een aantal uitvoeringsprogramma's plaats en in de directe uitvoering daarvan. Echter veel professionals constateerden hier al serieuze problemen. Tussen de uitvoeringsprogramma's was afstemming al veel moeilijker of bijna niet te realiseren. De teams ervoeren de verschillende uitvoeringsprogramma's toch onvoldoende als een geheel.

Voor de samenwerking gold hetzelfde: die vond wel plaats tussen mensen in dezelfde uitvoeringsprogramma's, maar naar anderen bleven het toch eilanden. De programmaleiders hebben vooral hun best gedaan om het eigen onderdeel zo goed mogelijk op de rails te krijgen en besteden meer aandacht aan het project dan gemiddeld omdat de Millinx landelijk zo in de aandacht staat. Zo zijn de professionals van de uitvoeringsprogramma's zelf slechts in geringe mate in staat gebleken méér samenhang te genereren door de door hen gekozen aanpak. Zij voerden een project uit, zonder dat het in wezen verschilde van allerlei andere projecten in buurten en wijken.

Ook bewoners hebben het overkoepelend project onvoldoende als een samenhangend geheel van interventies ervaren, die duidelijk leidden tot verbeteringen. Ze hebben vooral enkele uitvoeringsprogramma's, of tegenstrijdige uitvoeringsprogramma's ervaren. De buurt is aantrekkelijk geworden voor minder draagkrachtige bewoners, maar de oorspronkelijke bewoners zijn voor het grootste gedeelte verdwenen naar andere wijken in Rotterdam. De beoogde samenhang is derhalve onvoldoende tot stand gebracht.

Het is nogal ambitieus om te menen dat twee projectleiders, zonder enige daadwerkelijke sturingsmacht en sturingsinstrumenten, behalve hun enthousiasme en inzet, in staat zijn om alle verschillende organisatieculturen en muren te slechten. Het is niet goed mogelijk geweest om de traditionele sectorale benadering binnen de gemeente Rotterdam, de deelgemeenten en de betrokken organisaties werkelijk te doorbreken. Dat vraagt om een cultuurverandering en interne organisatie aanpassingen, die het niveau van de Millinxbuurt overstijgen.

7.2.5. De netwerkbenadering

Een volgende conclusie is dat men te weinig visie had op sturing in een netwerkorganisatie. Het is nogal makkelijk om te zeggen dat het in het project om een netwerkorganisatie gaat. Natuurlijk: linken, binden, faciliteren, maar hoe? Welke instrumenten zijn daarvoor, behalve de aanwezigheid van twee projectleiders? De projectteamvergaderingen zijn slechts als informatie platform gebruikt en niet als visie ontwikkelingsinstrument, of als organisatie ontwikkelingsinstrument, of als vaardighedenworkshop. De projectleiding had geen macht, maar de projectteamvergadering had die ook niet. Dat is een gemiste kans.

Er is veel gesproken over een netwerkorganisatie maar het is niet gelukt het netwerk werkelijk aan te sturen. Er bestond een zekere overschatting van het sociale projectleiderschap. Wat is er nodig om de verandering te realiseren, wat is er nodig om tot concrete samenwerking te komen over de scheidslijnen van gevestigde diensten en organisaties heen? Het was zeker mogelijk geweest in het project, meer te sturen op samenhang en ervoor te zorgen dat de kwaliteit van het samenhangende en integrale in de loop van het project toenam, als een lerende netwerkorganisatie. Zo'n toename hebben we niet echt kunnen constateren: niet in de gesprekken en interviews en niet in de uitvoering.

Er is in het project onvoldoende bewust een proces op gang gebracht om een integrale visie te ontwikkelen samen met de professionals. De discussie tussen de beide werelden van het sociale en het fysieke dient een permanente discussie te zijn. Een projectplan is daartoe een goede basis, maar op zich onvoldoende als sturingsmiddel. Zo was er ten tijde van de ontwikkeling van het projectplan veel contact met verschillende deskundigen, maar dat contact viel daarna weer weg.

Er is ook onvoldoende macht ontwikkeld bij de projectleiding om waar dat nodig was in de netwerkorganisatie de zaak onder druk te zetten: 'Als een organisatie niet in staat is om bepaalde gedefinieerde diensten te leveren, dan kopen we het elders in'. Kwaliteit mag als gevolg van een integrale aanpak niet achteruitgaan. Daarbij komt dat de kracht van de fysiek pijler groot was. De fysieke projectleider kreeg morele ondersteuning vanuit een zware gemeentedienst met veel ervaren mensen, terwijl de projectleider sociaal zonder sterke 'backing' zijn werk diende te verrichten. Eigenlijk had de sociaal projectleider vooral steun vanuit de wethouder, maar zeker niet vanuit de eigen dienst. In de loop van het project kwam de sociaal projectleider uiteindelijk ook in dienst bij DS+V, want dat was altijd nog beter dan de oorspronkelijke werkgever Charlois Welzijn. Dat maakte het er niet eenvoudiger op om de twee denkwerelden op een gelijkwaardig niveau te laten functioneren. Bovendien wie wat verder kijkt ziet ook veel voorbeelden van mooie plannen van het 'fysieke', die in de praktijk toch anders bleken uit te pakken. En er blijken veel nieuwe, onvermoede grenzen, op te doemen. Ondanks al deze beperkingen zijn de twee projectleiders vooral vanuit hun sterke betrokkenheid en vriendschap een heel eind gekomen.

Een aantal aanbevelingen

In feite zou in vergelijkbare situaties een sociaal projectleider ervoor moeten zorgen een sterk platform met experts en collega's achter zich te organiseren, als een denktank op het gebied van het sociale investeren. Daarbij zou dan gezaghebbende expertise van mensen als Hortulanus, Duyvendak, Diekstra, maar ook bepaalde sociaal projectleiders en bestuurders uit andere steden gemobiliseerd kunnen worden. Dat is daarom noodzakelijk omdat het sociale nog veel verdieping behoeft. Dat maakt het beter mogelijk om in 'het integrale' stand te houden, en voorkomt dat 'het sociale' al te gemakkelijk speelbal wordt van de politiek. Voor het fysieke is zo'n achterban veel minder noodzakelijk, want daar is al een sterk platform vanuit de professionele diensten. Gedurende de uitvoering van het project was het echter eerder andersom: de experts kwamen in het project inspiratie en ideeën opdoen over het sociaal investeren.

Ook is het noodzakelijk om over een integraal projectplan voortdurend te communiceren met bestuurders, deelgemeente en professionals om het plan op hun netvlies te houden als leidraad voor het werk. Bovendien moet voortdurend gecontroleerd ('monitoring en evaluatie') worden of het project nog steeds op de goede weg is gezien de doelstellingen of dat aanpassingen noodzakelijk zijn, zoals in het project *Maak Millinx Mooier* de sterke nadruk die kwam te liggen op Veiligheid. Dit werkte in feite tegen sociaal investeren in.

Ook is het belangrijk in integraal projectwerk om taal van elkaar te leren spreken en duidelijke afspraken te maken over wie de trekker is. Voor alles moet het duidelijk zijn, wie waarop kan worden afgerekend om te voorkomen dat men op ieders stoel gaat zitten. Ook zinvol is om zich af te vragen of ieders instrumenten te gebruiken zijn of dat er nieuwe instrumenten nodig zijn.

7.3. Leefbaarheid in de Millinxbuurt

Grootscheepse investeringen in de leefbaarheid en sociale begeleiding zijn onmisbaar bij ingrijpende fysieke ontwikkelingen en ingrepen als die van de Millinxbuurt. Juist in de fase van (voorbereiding) van herstructurering komt de leefbaarheid in buurten sterk onder druk te staan. Ook in de Millinxbuurt kwamen panden leeg te staan, verhuisden bewoners, waardoor sociale structuren verzwakten en de onzekerheid onder achterblijvende bewoners groeide. Er was veel behoefte aan investeringen in veiligheid, sociale begeleiding en communicatie. Daarop heeft het project *Maak Millinx Mooier* hard ingezet.

De integrale aanpak van een relatief kleine buurt is op het eerste gezicht redelijk succesvol gebleken. Het duo-projectleiderschap is goed bevallen. Evenwel vanwege de trage procesgang binnen de gemeentelijke diensten (OBR) hebben de voor sloop of opknop bedoelde panden te lang dicht getimmerd gestaan en is de bouwproductie te traag op gang gekomen. De fysieke herstructurering is daarmee onvoldoende snel uit de startblokken gekomen en dat had ernstige gevolgen voor de leefbaarheid. De investeringen in het zorgnetwerk, buurtactiviteiten, werk en opleiding hebben niet kunnen weerhouden dat de sociale structuur behoorlijk heeft geleden onder de langdurige fysieke transformaties van de buurt, die anno 2003 nog in volle gang zijn. De uitgaven voor het fysiek- ruimtelijke waren trouwens verreweg het grootst en stonden ten opzichte van het sociale in de verhouding tien tot één. Het economisch verbeterproces was vooral gericht op het aan het werk krijgen van bewoners. Dat kregen de projectleiders en het daarop gerichte project moeizaam van de grond.

Toch heeft zich een langzame verbetering van de leefbaarheid ingezet. Zo overheerste eind 2000 bij velen nog de scepsis, maar waren er in 2001 verschillende tekenen dat er wel degelijk het één en ander veranderde. Die verbetering was sterk gekoppeld aan de fysieke verbetering van met name de Millinxstraat en aan de verminderde overlast en criminaliteit, maar ook door de vele activiteiten gericht op sociale cohesie: de ‘gezelligheid’ en het Millinx gevoel.

De resultaten op het sociale vlak – bijvoorbeeld het greep krijgen op de verhuisstromen – waren veel minder duidelijk en weerspiegelden het ontbreken van een duidelijk sociaal programma. Er bestond een spanning tussen de stedelijke prioriteiten in relatie tot de gedachte dat de projecten van burgers moeten komen.

Het zogenaamde rondpompen van de problemen in de stad

De sociale problematiek is wellicht in de Millinxbuurt minder geworden maar duikt op een andere plek in de stad weer op want is nog niet opgelost. De ruimtelijke herordening heeft in dat geval niet zozeer geleid tot probleemoplossing maar tot probleem verplaatsing. Dit terwijl de sociale pijler veel naar oplossingen zoekt voor de problemen ter plaatse. Het richt zich vooral op groepen en individuen.

Vanaf januari 2002 kwam het project in een andere fase. De verbreding van het project naar de Tarwewijk had gevolgen voor de aanpak van de nog uit te voeren activiteiten. De inzet verslaptte en de aandacht verschoof naar andere delen van de wijk. Dat leek voor delen van de buurt funest: er stonden weliswaar mooie huizen met een goede uitstraling rond het Millinpark, maar een straat verderop was de situatie nog net zoals vóór de start van het project. De segregatie dreigde op microschaal terug te keren.

Voor de bewoners is een structureel probleem, dat er nog steeds mensen wegtrekken uit de buurt en dat daarvoor in de plaats onbekende groepen komen – voornamelijk veel nieuwe buitenlanders. Het andere grote structurele probleem is de (drugs)criminaliteit. Hierdoor blijven de gevoelens van onveiligheid groot, ondanks een zichtbaar vergrote inzet van de politie. Overigens is het onveilige imago van de Millinxbuurt weliswaar hardnekkig maar in 2002 wel duidelijk verminderd. Het is één kant van het imago van de buurt.

De andere kant is de gezelligheid: de Millinxbuurt heeft altijd te boek gestaan als een gezellige buurt - waar veel gebeurt, waar het levendig is en waar bewoners actief zijn voor hun buurt (alhoewel het maar om een klein percentage van de bewonerspopulatie gaat). Daar lag een grote kans voor het project *Maak Millinx Mooier*: om door het versterken van de gezelligheid van de Millinxbuurt het negatieve imago van de buurt af te schudden. Ook dat lijkt door de verbreding van het project naar de Tarwewijk niet meer ter hand te zijn genomen. Bewoners vonden immers dat de gezelligheid in 2002 was afgenomen.

De afgelopen jaren begonnen de gedane investeringen sinds 1998 langzaam effect te krijgen, wat zich vertaalde in een langzaam stijgende trend ten aanzien van leefbaarheid. Maar het voortijdig wegtrekken van het project en het verbreden naar de Tarwewijk lijken de enorme sociale investeringen van de laatste jaren weer enigszins teniet te doen. Of de sociale structuur van de wijk werkelijk verbeterd is, is eind 2002 dan ook zeer de vraag.

Uit de evaluatie blijkt dat de ervaren leefbaarheid bij bewoners eind 2002 gezakt is ten opzichte van voorgaande metingen. Eind 2002 is het niet duidelijk of alle moeite en energie uiteindelijk toch grotendeels vergeefs is geweest of dat met de middelen die beschikbaar waren dit het maximum is wat bereikt had kunnen worden.

In de Millinxbuurt is de overstap in het fysieke van grootschalig monofunctioneel denken naar meer kleinschalig en multifunctioneel denken wel gemaakt in het projectplan en de hoofden van de projectleiding maar niet echt in de hoofden van verantwoordelijke diensten. Dat maakte het proces vaak onbestuurbaar en veroorzaakte veel sociaal leed. De Millinx is nog te veel een fysieke operatie geworden met participatie van de bewoners, minder dan een sociale operatie met een fysieke kant.

De ruimtelijke maatregelen hebben de sociale problemen niet opgelost maar hebben wel de functie van de ruimte veranderd, waardoor mensen toch zijn weggetrokken en geheel nieuwe mensen in de nieuwe woningen zijn gaan wonen. Weliswaar zijn er 30% nieuwe middeninkomens gaan wonen, maar de oorspronkelijke bewoners, waar ook plaats voor zou zijn, zijn grotendeels weggetrokken. De operatie heeft geleid tot een nieuwe inrichting van de buurt, wat niet in overeenstemming met de oorspronkelijke doelstellingen is.

De verschillen tussen zulke andere perspectieven zijn alleen te overbruggen door paradigma verandering aan beide kanten. En dat is er niet echt door gekomen in het project. De projectleiding heeft die paradigmatische verandering niet voldoende kunnen overbrengen op de projecttrekkers: ook niet via de werkconferenties, de projectvergaderingen en het directe samenwerken. De sturingsmomenten zijn onzes inziens onvoldoende benut, zoals we al aangaven bij de projectvergaderingen, om die twee denkwelden dichter bij elkaar te krijgen en de paradigma verandering op het niveau van de professionals betrokken bij de Millinx te realiseren.

7.4. Politiek bestuurlijk

Politiek bestuurlijk was het een onwerkbaar project: professionele organisaties en diensten die de deelgemeente probeerde te overrulen. Dat leverde veel patstellingen op waar de projectleiders verder weinig aan konden veranderen, maar wat hun werk wel extra compliceerde. De deelgemeente had vaak andere belangen dan de diensten vanuit de stad.

Het is ook de vraag of het wel echt nodig was zo'n robuuste formele organisatie op te zetten zonder dat die erg effectief was. De hele Sociale wijkaanpak is zo een te grote operatie geworden.

7.5. Tijdsperiode en ritmes

Een project van sociale vernieuwing zoals dat heeft plaatsgevonden in de Millinxbuurt heeft zijn tijd nodig en kent zijn ritmes. Die zijn moeilijk te bekorten en te versnellen. Dat heeft grote consequenties voor het soort afspraken ('committingen'), dat aangegaan wordt door de verschillende partijen.

Ook voor de bewoners betekent dat een zware wissel op de toekomst en op de leefbaarheid ten tijde van de uitvoering. Als daar niet op alle mogelijke manieren op ingesprongen wordt vanuit een project is het een illusie te denken dat de bewoners het vol houden. Derhalve dient vaak het sociale vooraf te gaan aan veel fysieke ingrepen om een sterke basis te leggen voor de bewoners om de moed erin te houden. Dat kan niet alleen gericht zijn op actieve bewoners, ook ouderen, kinderen hebben recht op leefbaarheid in hun buurt. Daartoe zijn vieringen en soaps wel belangrijk maar niet het enige. Er dienen ook vooraf goede voorzieningen gecreëerd of verstrekt te worden. Ook van een kleinschalige aanpak in een buurt hebben nog veel mensen last. Als er een zware wissel getrokken wordt op de bewoners vanwege sloop en nieuwbouw, dienen er hoogtepunten te zijn op het gebied van het sociale om perspectief te bieden en hoop uit te halen voor de toekomst. Het openen van een gezellige buurtwinkel kan opwegen tegen een hoop ellende van wat er gebeurt in het fysieke (bouwputten en sloop). Voordat er gesloopt gaat worden is het van belang een aantal basale voorzieningen voor elkaar te hebben, bijvoorbeeld kinderopvang. Ook is het van belang tweedeling in de buurt te voorkomen. Anders kan er maar beter nog niet gesloopt gaan worden. Zo lopen idealiter sociale investeringen vooruit op fysieke investeringen. Anders blijven er alleen mensen wonen in zo'n buurt die nergens meer heen kunnen, zoals voor veel bewoners gold in de Millinx. De soap heeft zeker een belangrijke rol vervuld voor een bepaalde groep. Het Millinxbuurtwoning en het park hadden misschien wel als eerste aangepakt moeten worden, maar zijn nu een staartje van het proces geworden. Bij de opening in 2003 waren geen bewoners meer aanwezig.

Als een project een bepaalde noodzakelijke tijdsperiode heeft kan daar niet halverwege het proces ineens van afgeweken worden. De verbreding van het project naar de Tarwewijk, hoe noodzakelijk ook gezien vanuit de omliggende buurt, is door velen als een slecht besluit gezien en heeft het project in de Millinx veel kwaad gedaan.

7.6. Duurzaamheid

Ontwikkelingen, die in gang gezet zijn dienen duurzaam te zijn. Duurzaamheid verwijst naar het zich doorzetten van de in gang gezette verbeteringen. Maar ook wordt ermee aangegeven dat de gegroeide samenwerking tussen instellingen blijft bestaan en zich consolideert. In het geval van het project *Maak Millinx Mooier* gaat het bij duurzaamheid om een wijk, die

blijvend leefbaar is geworden, vanwege een ontstane samenhang tussen bewoners en organisaties, tussen organisaties en tussen mensen, die in de buurt werken. Maar duurzaamheid heeft ook verbindingen met de kwaliteit van de sociale infrastructuur en de mate waarin deze infrastructuur gebruikt wordt, c.q. kan worden. Dat is bepalend voor de draagkracht van een wijk. Dat lukt alleen als vanaf het begin van een project al duurzaamheid bevorderende instrumenten ingebouwd zijn.

In iedere fase dient men zichzelf weer af te vragen of men op de goede weg zat met betrekking tot een duurzame verandering in de Millinxbuurt. Het gaat om het bewust hulpbronnen inzetten, die bewoners en organisaties ondersteuning bieden om zaken eens anders aan te pakken op een zodanige wijze dat ze er daarna zelf verder mee doorkunnen.

Belang

Voor de bewoners is en blijft een leefbare buurt van levensbelang. In de afgelopen jaren zagen ze langzamerhand verbeteringen, zodat ze belang hielden in het project. Ze hebben en aantal jaren buitengewoon veel aandacht gekregen. Deze aandacht valt weg in de loop van 2002. De angst bij bewoners om 'weer alleen gelaten te worden' en weer in de marge van vernieuwing te komen is groot. Dat versterkt hun kritiek op de resultaten van het project. De bewoners denken nog lang niet dat ze het zelf wel kunnen.

Daarnaast zit er in de Millinx nog heel veel ellende achter de voordeuren: schulden, verwaarlozing, mishandeling, het doorgeven van de armoede aan de kinderen. Zo is er ook een onzichtbaar belang. Een belang dat door het zorgnetwerk zichtbaar is gemaakt, maar zich snel weer 'achter de voordeur' kan terugtrekken.

Voor organisaties is het veranderen in de richting van een integrale aanpak minder belangrijk dan voor bewoners. Voor organisaties geldt dat ze willen veranderen als hun overleven ervan af hangt en dat is maar beperkt het geval. Organisaties, voornamelijk de woningbouwcorporaties, die een dergelijk belang hebben, zijn wel mee veranderd. Andere organisaties hebben het allemaal nog eens aangezien en ze hadden geen ongelijk. De verhoudingen zijn sinds voorjaar 2002 flink door elkaar geschud en gekantelde organisaties worden weer terug gekanteld en organisaties, die net een beetje aan het leren waren samen te werken op gebiedsniveau, zijn plotseling weer zo belangrijk gemaakt dat samenwerking haast niet meer aan de orde is.

Kennis en capaciteiten

Of de opgebouwde kennis en capaciteiten voortzetting mogelijk maken zonder dat het project er nog is, is maar zeer de vraag. De capaciteiten zijn wel ontwikkeld, maar nu met het uit elkaar vallen van de strategische wijkaanpak is het maar de vraag of daar nog wat mee wordt gedaan. Immers de capaciteiten in termen van mensen en middelen worden teruggetrokken uit de wijk zonder dat er alternatieven voorhanden zijn.

Het huidige bestuur van de stad heeft kennelijk weinig willen leren van wat er is gebeurd. Volgens de huidige visie gaat het kort gezegd in wijken als de Millinx om hotspots en daar is behoefte aan hoge functionarissen (mariniers), die de directeuren van de diensten dienen aan te sporen. Dit komt nu in de plaats van het van onderop met de bewoners een aanpak organiseren. Echter juist de diensten betrekken bij het project bleek enorm moeilijk. Het is een illusie om te denken dat een marinier dat wel zou kunnen. In het project heeft vooral de druk 'van onderaf' (van bewoners) een belangrijke rol gespeeld.

De projectleiders hebben veel geleerd van het project. Zij zijn nu veel gevraagde mensen. Zij destilleren een aantal lessen uit de ervaringen van de afgelopen jaren:

- Wijkaanpak werkt alleen als je ook aandacht besteed aan de veiligheid;
- Meer aandacht voor het sociale is noodzakelijk;
- Consequente communicatie met de bewoners;
- Integraal kijken;
- Storingen verhelpen (storingen gaan voor);
- Altijd een korte termijn hebben en deze verbinden aan een lange termijnplanning.

Op het niveau van de deelgemeente is er bestuurlijk/ politiek wel veel geleerd van het Millinxproject. Daar weet men nu beter tegen welke barrières men oploopt als men logge organisaties wil laten samenwerken, maar ook hoe men ze gedeeltelijk kan slechten. Evenwel over het kunnen leren van projecten is een bestuurder uit het vorige Rotterdamse bestuur pessimistisch: “Juist vanwege de pluriformiteit kunnen mensen om de vier jaar weer wat nieuws proberen. De mensen willen hun eigen fouten maken, elke keer weer. De grillige wensen van de burger en politici zijn doorslaggevend”.

Institutionele kracht

Er is slechts in geringe mate een ‘stijl van werken’ ontstaan bij betrokken organisaties, die gekenmerkt wordt door samenhang en of deze stijl zich doorzet na het vertrek van het project is maar zeer de vraag. Er zijn wel een aantal blijvende nieuwe instituties gevormd, maar bestaande instituties in de buurt zijn nauwelijks versterkt. Een aantal organisatie zijn ‘gekanteld’ om de Millinxbuurt beter te kunnen bedienen. Actieve bewoner zijn is haast een vak geworden.

De woningbouwcorporatie ‘Nieuwe Unie’ is door de aanschaf van veel huizen in de Millinx nu een garantie voor continuïteit. Voor hen is het belangrijk om de wijk goed te houden (vanwege hun bezit). Hetzelfde geldt voor de nieuwe bewoners van de koopwoningen. Ook zij hebben direct belang bij het goed houden van de buurt. Overigens geldt dit ook voor de mensen, die geïnvesteerd hebben in het opknappen van de eigen woning. Goede en betaalbare woningen leveren een belangrijke bijdrage aan duurzaamheid.

De grote welzijnsorganisatie actief in de Millinx ontbrak het aan interne sturing om flexibel om te kunnen springen met mensen en middelen. De organisatie opereerde in een lastig en dwingend politiek strategisch krachtenveld en had daardoor moeite de kerntaken waar te maken. Het is maar de vraag of het lukt om een aantal goed lopende activiteiten in de Millinx, zoals het zorgnetwerk, te institutionaliseren. Het zorgnetwerk is nog niet verankerd binnen de welzijnsinstitutie. Elk jaar zal het ervan afhangen of er nog weer opnieuw subsidie komt voor een volgend jaar. Bovendien moet de aandacht met dezelfde mensen over een veel groter gebied worden gespreid, terwijl het aantal aanmeldingen niet afneemt.

Volgens velen is het project Millinx zeker een jaar te vroeg gestopt, ondanks dat er veel resultaten zijn geboekt. Er zijn een aantal belangrijke pijlers: de buurtpost, Cleopatria (het vrouwenhuis), de speeltuin, Basisschool de Akker, het theater, het opbouwwerk, de zich uitbreidende bewonersgroep. Dit zijn sociale kristallisatiepunten, maar hierop is nog onvoldoende fundament gelegd. Het Millinxparkhuis zou een zeer belangrijke rol kunnen vervullen. Het kan een sociaal centrum in de wijk worden, maar veel deadlines worden niet gehaald.

De buurtpost heeft vanouds een belangrijke positie in de buurt. Het vervulde en vervult een belangrijke rol binnen de sociale infrastructuur van de wijk. Het is een belangrijke ontmoetingsplek voor jong en oud. Evenwel op momenten heeft de buurtpost onder druk gestaan.

Een bestaande organisatie is in beginsel nog onvoldoende ingebed in de nieuwe organisatie van het Millinxparkhuis. Uiteindelijk in 2003 heeft het zich toch nog goed opgelost.

De basisschool is een - onderschatte – duurzame factor in de buurt. De rol van de basisschool in de buurt is fundamenteel. In slechte tijden was het wellicht het laatste veilige ankerpunt in de wijk. De projectleiding heeft de school te weinig als zodanig gebruikt.

In een wijkproject dat een tijdelijke diepte-investering is in een buurt dient zoveel mogelijk aangesloten te worden bij al bestaande initiatieven. Wellicht zijn die niet altijd precies zoals men vanachter de tekentafel zou wensen, maar het is wel een potentieel dat dient te worden benut. Initiatieven komen liefst versterkt uit het proces tevoorschijn, beter aansluitend ook bij de wensen en behoeften van bewoners. Het kan niet zo zijn dat voorzieningen die vooraf en tijdens de projectuitvoering een zinvolle bijdrage leverden moeten vrezen voor continuering nadat het project zich weer 'terugtrekt'. Dat is in ieder geval nu aan de orde met de Buurtpost. Als 'participatie' de basis is voor de opzet van het project dan dienen daarin ook de bestaande voorzieningen een rol te vervullen. Het gaat er niet om allerhande nieuwe dingen te bedenken in zo'n buurt.

Een nieuw institutioneel project is het pandenbeheer met een man in dienst die leegstaande panden in de gaten houdt en waarschuwt als illegale bewoning plaatsvindt. Het is een succes. Het is voor de buurt van groot belang, het geeft een veiliger gevoel en doordat men de degene goed kent, is hij ook 'de ogen en oren' van de buurt. Hij speelt zo een rol in de sociale controle, die essentieel is voor een wijk als de Millinx.

De stijl van de actieve bewoners is zodanig ontwikkeld en georganiseerd dat ze weliswaar competent geworden zijn om het vervolg samen met de betrokken organisaties vorm te geven, maar sommige bewoners hebben genoeg van de invloed van de professionals. De afgelopen jaren hebben de bewoners boven op het project gezeten, en ze stonden midden in de aandacht, van de professionals en van de media. Nu willen ze het zelf doen en ontstaan er vragen met betrekking tot cultuur en leiderschap. Ze willen dat professionals minder de agenda bepalen. De oude garde actieve bewoner zijn ziek of onderweg ziek te worden. De nieuwe bewoners worden nog ondersteund, maar die stuiten nu op problemen met hun huis en zorgen niet voor het noodzakelijke nieuwe elan in de wijk. De samenhang van bewoners onderling is afgenomen in de laatste periode: 'er is oorlog tussen de nieuwkomers en de oudgedienden'.

Kortom met betrekking tot duurzaamheid is het beeld vrij somber. De duurzame ontwikkeling is op veel fronten niet gegarandeerd. Het enige dat vaststaat is dat er woningen gebouwd zijn, dat er een park is en dat het Millinxparkhuis er komt. Maar veel woningen zijn nog niet klaar. Met betrekking tot het sociale domein is de situatie buitengewoon kwetsbaar. De sociale infrastructuur en de sociale cohesie is zwak. Ook zien verschillende professionals de duurzaamheid van op het sociale gerichte acties gevaar lopen. Het is goed gelukt om volgens een mijlpalenplanning de grote momenten uitgebreid te vieren. Daarnaast zijn er veel geslaagde feesten geweest. Maar er lijkt weinig geïnvesteerd te zijn in het inbedden van goede acties in de wijk. Bovendien gaan organisaties, die jaren zeer betrokken waren bij de Millinxbuurt, weer over tot de orde van de dag.

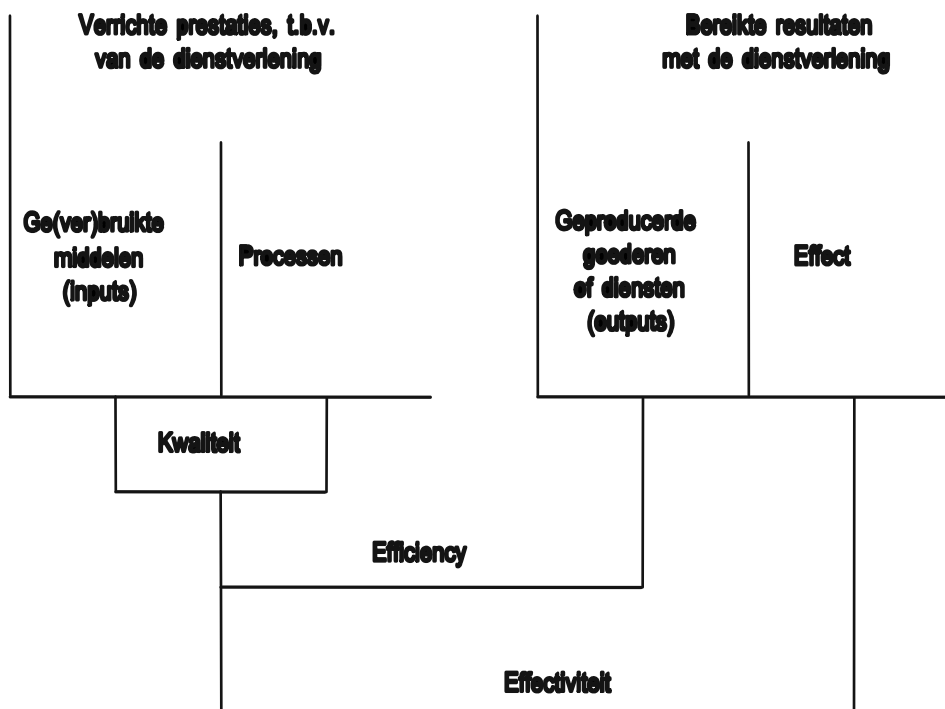
Bijlage 1 De methodische aanpak van het evaluatieonderzoek

Een evaluatieteam van FMD Consultants (Haarlem) volgde het project *Maak Millinx Mooier* gedurende drie jaar. De opdracht was het project te evalueren en haar bevindingen met betrekking tot voortgang en resultaten terug te koppelen aan de belanghebbenden. Wij deden dit onderzoek aan de hand van indicatoren: eenvoudige en herkenbare meetpunten die inzicht geven in de stand van het project en de effecten van het project op de buurt. Deze indicatoren zijn in de eerste helft van 2000 in samenspraak met actieve bewoners en professionals, die in de buurt actief zijn, tot stand gekomen. Een belangrijk aspect van onze wijze van evalueren was dat we geregeld (eenmaal in het half jaar) een intensieve doorlichting maakten van de buurtsituatie op dat moment. Metingen hebben plaatsgevonden tussen januari 2000 en januari 2003. Eén enkele meting was een momentopname, maar verschillende momentopnamen tezamen gaven een beeld van het project *Maak Millinx Mooier* in de tijd en maakte het mogelijk trends aan te geven. De achtergrond van de door ons gekozen aanpak lichten we in de volgende paragrafen toe.

Opzet van het evaluatieonderzoek

FMD Consultants te Haarlem, het uitvoerend onderzoeksbureau, hanteert een aanpak van evaluatieonderzoek, dat interactief van aard is. In interactief evaluatieonderzoek zijn de verschillende participanten en partijen, die betrokken zijn bij het project, ook zoveel als mogelijk mede-eigenaar van het onderzoek. De betrokkenen leveren een bijdrage aan het creatieve denken in het onderzoek. Zij bepalen mede de inhoud en vorm van de aanpak. Uiteindelijk kan dit ertoe leiden dat de betrokkenen in staat zijn zelf op eigen wijze de voortgang en resultaten te systematiseren en te beoordelen.

FMD maakte gebruik van het volgende algemene model van effectiviteits- en procesmeting van dienstverlening in de zorgsector.



figuur 1: Model van effectiviteitsmeting

In onze aanpak staat de relatie centraal tussen output in termen van bereikte resultaten en processen. In het geval van de Millinxbuurt zijn de doelen op twee terreinen geformuleerd: het fysieke gebied en het sociale gebied. Er zijn derhalve twee typen resultaten te onderscheiden, gekoppeld aan twee typen processen. Bovendien was er bewust gekozen voor het ontwikkelen van het fysieke project en het sociale project in onderlinge afhankelijkheid. Derhalve was de evaluatie er mede op gericht om die integrale aanpak en samenhang te beoordelen, want dat maakte het project *Maak Millinx Mooier* anders dan een gewoon buurtproject. Het evaluatieonderzoek moest mede duidelijk maken of de keuze voor de integrale aanpak en samenhang gerechtvaardigd waren resulterend in meer efficiency en effectiviteit. Dit was mede een vraag naar de wijze van sturing van het project.

We gaan ervan uit dat de verschillende belanghebbenden bij het project verschillende resultaten voor ogen hebben en ook verschillende opvattingen en meningen over hoe deze resultaten bereikt dienen te worden. In grote lijnen viel er een onderscheid te maken tussen opvattingen van opdrachtgever(s), projectleiders, projectuitvoerders, bemiddelaars/ verwijzers (politie, woningbouwcorporaties, verslavingszorg, arbeidsvoorziening e.d.) en gebruikers van het projectresultaat (bewoners, onderscheiden naar verschillende groepen: Antillianen, Nederlanders; jongeren, ouderen; mannen, vrouwen).

De kwaliteit aan de 'output' kant van de strategische wijkaanpak (resultaat en effect) stond centraal. Om deze te onderzoeken en te waarderen was het noodzakelijk hieraan meetbare indicatoren te verbinden. Dit wil zeggen dat criteria benoemd dienden te worden, die nuttig, valide en relevant waren voor de problematiek en niet te ver af stonden van de gebruikers. Indicatoren moesten een duidelijke relatie hebben met de doelstellingen van het project *Maak Millinx Mooier*.

Voor de evaluatie van de outputkant zijn de te onderscheiden aandachtsgebieden bepaald in overleg met de belangrijkste actoren. Per aandachtsgebied zijn outputindicatoren ontwikkeld, evenals procesindicatoren.

Indicator

Een indicator is iets dat je helpt te begrijpen waar je bent, welke kant je opgaat en hoe ver je af bent van waar je wilt zijn. Een goede indicator maakt je alert op een probleem voordat het te erg wordt en helpt je herkennen wat er gedaan moet worden om het probleem te lijf te gaan (Maureen Hart, 1997).

Aan de proceskant speelde 'ervaren leefbaarheid en samenhang' een belangrijke rol.

Vraagstelling van het evaluatieonderzoek

De vraagstelling van het onderzoek was dan ook driedig:

1. In hoeverre is er daadwerkelijk sprake van een (toenemende) samenhangende aanpak van de leefbaarheidproblematiek?
2. In hoeverre neemt de leefbaarheid toe in de loop van het project?
3. In hoeverre is de toegenomen leefbaarheid te danken aan de aanpak van het Project *Maak Millinx Mooier*?

De essentie van het onderzoek was gelegen in het kunnen meten van vooruitgang, stilstand dan wel achteruitgang van de ervaren leefbaarheid van de Millinxbuurt en de rol van het project *Maak Millinx Mooier* daarin. De metingen waren dus steeds tweeledig. Enerzijds maten we de verbetering van de ervaren leefbaarheid op een zeker moment en anderzijds maten we de

voortgang in de samenhang van het project. De leefbaarheid maten we bij de verschillende groepen bewoners, de samenhang maten we bij projectleiders van de deelprojecten. Daarnaast bevroegen we de programmaleiding naar hun sturingsinstrumenten. We kregen hierdoor een goed beeld van de verschillende aspecten van het project.

Ervaren leefbaarheid

Hierbij ging het om de vraag: ‘welke verbetering van de leefbaarheid in de buurt ervaren de bewoners’. Immers als het project *Maak Millinx Mooier* succesvol was, zou hierdoor de leefbaarheid verbeteren in de Millinxbuurt. Voor de operationalisering hiervan volgden we zoveel mogelijk het perspectief van de buurtbewoners. We concentreerden ons niet op statistieken over criminaliteit en achterstallig onderhoud, maar op hoe de bewoners de leefbaarheid in hun buurt ervoeren. In hun oordeel konden ze natuurlijk ook objectieve gegevens mee laten wegen. Relevanter dan deze cijfers was of de bewoners ook daadwerkelijk merkten dat de Millinxbuurt vooruitging. Als de beoogde samenhang in het project werd gerealiseerd zouden de bewoners in feite ‘slechts’ ervaren dat ze in een normale buurt leefden. Op de verschillende gebieden zijn aan het begin de indicatoren zoveel mogelijk in samenspraak en via interviews met ‘stakeholders’ ontwikkeld. Zoals al eerder gezegd dienden die indicatoren tastbaar en/of meetbaar te zijn voor de verschillende groepen, opdat zij zelf konden vaststellen welke voortgang er geboekt was. De indicatoren dienden ook geënt te zijn op de cultuur en competenties van de verschillende actoren: van bewoners tot professionals.

De beoordeling vond plaats door groepen van bewoners. Door meerdere ‘metingen’ te doen van de indicatoren was het mogelijk gedurende het verloop van het project *Maak Millinx Mooier* trends vast te stellen die te maken hadden met toe- of afname van aspecten van samenhang en leefbaarheid. De oorzaak van die trends onderzochten we indien nodig door het doen van diepte-interviews.

Samenhang

We keken hier naar de effecten van door de projectleiding toegepaste instrumenten om samenhang te creëren, maar ook hoe de uitvoeringsprogramma’s zelf samenhang genereerden. Centraal stond hierbij de vraag: ‘In hoeverre maken uitvoeringsprogramma’s voor de uitvoering van programmaonderdelen keuzes met het oog op het bevorderen van samenhang met andere deelprogramma’s’.

Op aspecten van samenhang hebben we de leden van het projectteam op verschillende momenten bevroegd, door middel van een monitoringformulier, met als centrale vraagstelling: ‘In hoeverre is er daadwerkelijk sprake van een (toenemende) samenhangende aanpak van de leefbaarheidproblematiek?’ Ook hier zijn weer door meerdere metingen trends vastgesteld en door middel van diepte-interviews met verschillende leden van het projectteam oorzaken van trends uitgezocht. Verder zijn er bijeenkomsten georganiseerd met het hele projectteam waar het thema van samenhang centraal stond. Tijdens de start van de evaluatie is een werkconferentie georganiseerd waar eveneens de samenhang en integraliteit centraal stond.

De geïnterviewden

Om informatie te verzamelen hebben we groepsgesprekken, discussies en interviews gevoerd met een zo breed mogelijke groep bewoners met een diverse samenstelling: bijvoorbeeld moeders, kinderen van de basisschool, ex-bewoners en verslaafden van de gebruikersruimte in de Moerkerkestraat. Daarbij zijn zowel het buurtkader als ‘ongeorganiseerde’ bewoners aan het woord gekomen. Dat leverde uiteraard hele verschillende perspectieven en verhalen op.

Georganiseerd en ongeorganiseerd: twee verschillende belevingen

Een voorbeeld van zo'n 'ander verhaal' is dat van een Soedanese vluchteling, die sinds twee jaar in de Borselaarstraat woont, naar tevredenheid. De buurt is dicht bij zijn opleiding, de mensen leven langs elkaar heen, maar veroorzaken ook geen overlast. Dat doen alleen de muizen, het grootste minpunt van de woning die hij met een andere vluchteling deelt. Het project Maak Millinx Mooier kent hij niet, aan activiteiten doet hij niet mee, maar hij ziet wel dat de buurt opknapt en daarover is hij wel te spreken. Dat is een heel ander verhaal dan iemand van het Nederlandse bewonerskader, actief in de buurt, speler van de soap en met een jarenlange ervaring met het vallen en opstaan van het project.

We hebben zo in de loop der tijd veel verschillende mensen gesproken: mannen en vrouwen; kinderen, jongeren, ouderen; autochtone en allochtone buurtbewoners en ex-buurtbewoners, onder de allochtonen bewoners uit verschillende bevolkingsgroepen zoals Antillianen, Surinamers, Turken, Marokkanen en Soedanezen. De groep bewoners deed recht aan de veelkleurigheid van de Millinxbuurt. Zoveel als mogelijk hebben de geïnterviewden ook altijd een monitoringformulier ingevuld. Ook zijn steeds met een aantal bewoners individuele gesprekken gevoerd. Daarnaast zijn regelmatig mensen geïnterviewd die betrokken waren bij de Millinxbuurt, maar er niet woonden: bijvoorbeeld de voorzitter van de bewonersorganisatie Tarwewijk, winkeliers op de Dordtselaan, medewerkers van basisschool De Akkers, de makelaars voor de gerenoveerde huizen en de schrijfster van de Millinx soap.

Ook voerden we regelmatig gesprekken met een selectie van de professionals van de twintigtal organisaties en gemeentelijke diensten die samen met de twee projectleiders de Millinxbuurt nieuw op de kaart van Rotterdam probeerden te zetten. Ook de bestuurders en opdrachtgevers en bedenkers van de strategische wijkaanpak vanuit de stad kwamen zo nu en dan op onze interviewlijst voor. Tot slot interviewden we bij elke meting de beide projectleiders van *Maak Millinx Mooier*.

Onderzoeksfasering

Fase 1: Benoemen indicatoren en uitvoeren eerste metingen

Stap 1: Benoemen van indicatoren van resultaten en effecten van de aandachtsgebieden

In deze eerste stap ging het om:

- Het bepalen van aandachtsgebieden en betrekken van belanghebbenden bij de effectmeting;
- In samenwerking met verschillende belanghebbenden het benoemen van indicatoren (tastbaar, zichtbaar, meetbaar) van de beoogde resultaten/ effecten binnen de aandachtsgebieden;
- In samenwerking met verschillende belanghebbenden het benoemen van de indicatoren (tastbaar, zichtbaar, meetbaar) van het (de) beoogde processen binnen de aandachtsgebieden.

In een werkconferentie van een halve dag is met projectleiders en clustercoördinatoren de afbakening van het onderzoek bepaald. Ook is besproken welke indicatoren vanuit opdrachtgevers en projectleiderskant belangrijk werden gevonden. Tevens bepaalde men de wijze waarop contact gezocht zou worden met belanghebbenden in de buurt. De werkconferentie werd voorbereid met projectleiders. Op basis hiervan schreven de onderzoekers een voorstel voor indicatoren en normen van resultaten en effecten.

Daarna legden onderzoekers contact met verschillende groepen bewoners in de Millinxbuurt en ontwikkelden een relatie met hen ('building rapport'). De eerder geformuleerde indicatoren

zijn vervolgens in samenwerking met de verschillende groepen zo uitgewerkt, dat een aantal tastbare, zichtbare en meetbare indicatoren ontstonden.

Indicatoren

Er werden zowel proces indicatoren ontwikkeld als indicatoren die de resultaten maten. Dat wil zeggen indicatoren, die iets aangeven over bereikte samenhang en indicatoren die iets zeggen over het maatschappelijk rendement. In het geval van de Millinxbuurt zijn de processen en doelen op twee terreinen geformuleerd: het fysieke gebied (woningverbetering, woonomgeving en dagelijks beheer) en het sociale gebied, waarbij de voornaamste insteek is hoe die twee samenhangen, daar immers bewust gekozen is die twee in onderlinge afhankelijkheid te ontwikkelen. Het gaat om de meting van samenhang, die wordt gerealiseerd bij de aansturing van deelprogramma's in de buurt. De evaluatie zal zich derhalve enerzijds moeten richten op die samenhang, het bijzondere organisatieaspect van het project, namelijk dat de diverse deelprojecten op elkaar afgestemd zijn en anderzijds op het inhoudelijke aspect, de resultaten die leiden tot verbetering van de leefbaarheid. Nu is het zo dat sociale, fysieke en andere gebeurtenissen in een buurt elkaar altijd beïnvloeden. In die zin zal er altijd samenhang zijn tussen de verschillende aspecten van het project. De ambitie van het project is echter een bewuste afstemming tot stand te brengen, waarbij geprobeerd wordt te komen tot een positieve samenhang: de verschillende aspecten versterken elkaar om te komen tot een meer leefbare Millinxbuurt.

Stap 2: Kiezen van onderzoeksmethoden

Afhankelijk van wat wij te weten wilden komen en de omvang van de doelgroep kozen we voor een combinatie van onderzoeksmethodes. Bij de keuze van onderzoeksmethoden gingen we uit van triangulatie van methoden, bronnen voor informatie en compositie van het team. Triangulatie is een manier van verifiëren van de informatie vanuit verschillende benaderingen. Daarbij gaat het om perspectieven van verschillende belanghebbenden (bijvoorbeeld: mannen, vrouwen; ouderen, jongeren; insiders en buitenstaanders; verschillende beroepsgroepen), verzamelen van informatie uit verschillende bronnen (mensen, plekken en gebeurtenissen), het gaat om het verzamelen van informatie vanuit een combinatie van methoden (interviews en discussies, observaties, diagrammen). Met triangulatie hebben we goede ervaringen opgedaan in buurtonderzoek, hier en in het buitenland. Methoden die we gebruikten kenmerkten zich als: controleerbaar, gericht op werkelijk relevante kennis, simpel, en veel gebruik makend van 'beelden' om de deelname te versterken.

Tevens hanteerden we het uitgangspunt dat de evaluaties 'campagne-achtig' uit zouden worden gevoerd. Daarmee bedoelden we dat we tijdens de looptijd intensieve momenten van participatieve evaluatie inbouwden, afgesloten met gestructureerde mogelijkheden voor bewoners om hierop te reageren.

Stap 3: Uitvoeren van een eerste meting

Zoveel als mogelijk werd met belanghebbenden een eerste meting uitgevoerd waarmee tevens de indicatoren nader invulling kregen. Met de groep belanghebbenden, bewoners en sleutelfiguren, werd ook gekeken naar de mogelijkheden voor de opzet van een wijkwaliteitskring.

Een eerste aanzet werd gedaan om een project-volgsysteem te ontwikkelen. Dit resulteerde in een werkwijze en indicatoren, die voor belanghebbenden betekenis hadden. Het leverde een meetinstrument op, dat gedurende de resterende looptijd van het project gebruikt kon worden. Daarna volgde rapportage, bespreking en discussie van de eerste meting. Het volgende model begon zich te ontwikkelen: zie figuur 2

Stap 4: Uitvoeren een vervolgmeting in tweede kwartaal 2000

Een vervolgmeting is op campagneachtige wijze uitgevoerd in het tweede kwartaal van 2000, tevens werd coaching gegeven aan de kwaliteitskring ten behoeve van het verder ontwikkelen en uitvoeren van het project-volgsysteem. De kwaliteitskring heeft niet naar behoren gefunctioneerd.

Resultaat eerste fase

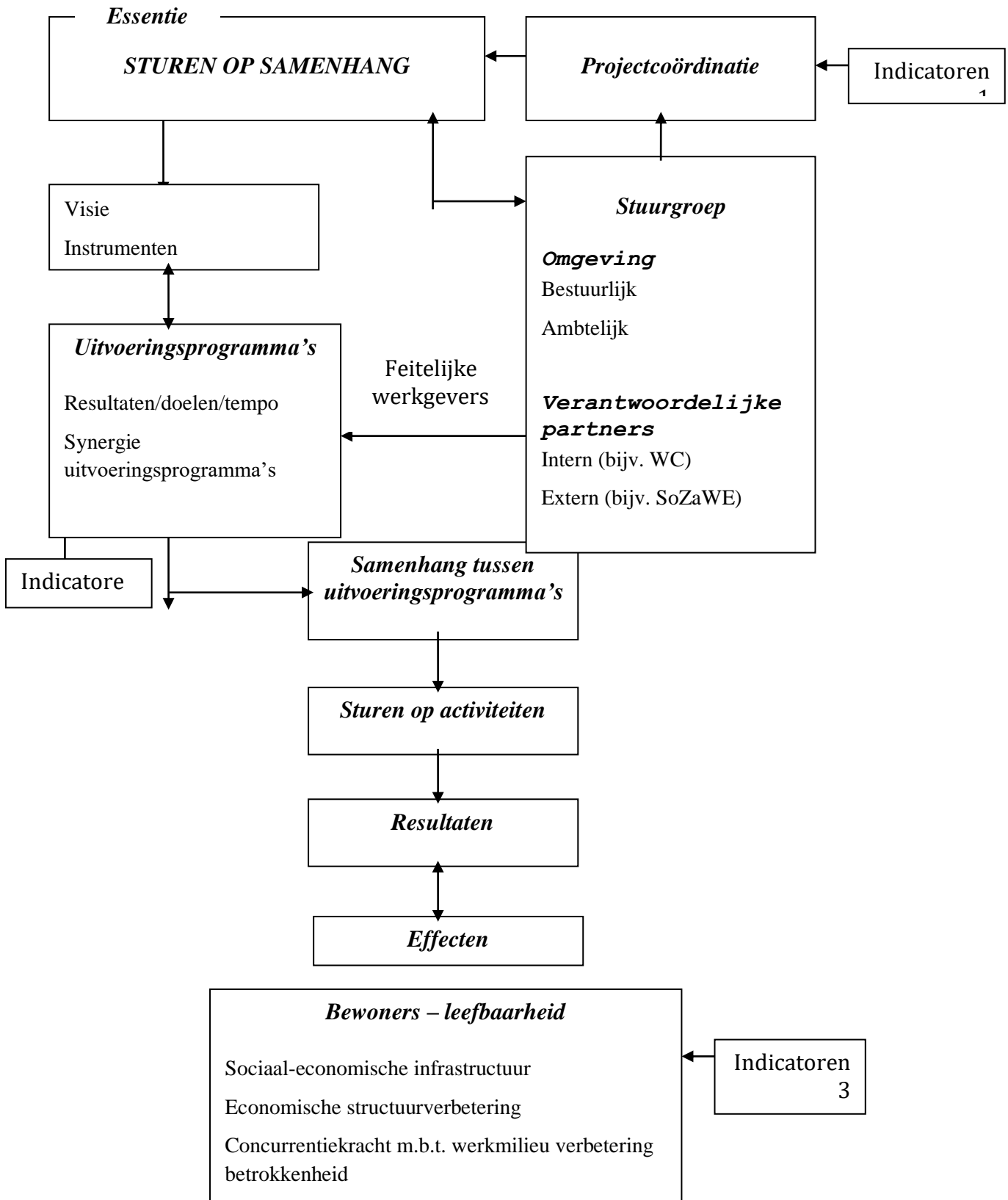
In de eerste fase ging het vooral om het leggen van het fundament voor het onderzoek. Het betrof het ontwikkelen van indicatoren, het uitvoeren van twee metingen (en het op basis daarvan bijstellen van de indicatoren). Ook bleek er behoefte aan een duidelijker invulling van sturingsmechanismen voor het strategisch programma wijkaanpak. De ontwikkelde indicatoren bleken goed bruikbaar en hadden een duidelijke verbinding met de strategische wijkaanpak.

Een belangrijk onderdeel van de eerste fase was het zoeken naar de essentie van het project. Daar de strategische wijkaanpak minder theoretisch doordacht bleek te zijn dan eerder gedacht, diende tevens veel tijd te moeten worden besteed aan concept ontwikkeling. Dat ging noodzakelijkerwijs aan het vaststellen van indicatoren vooraf. Ten aanzien van de essentie van de aanpak zijn we ervan uitgegaan dat de niet zozeer lag in het 'simpele feit' dat er meerdere deelprogramma's tegelijkertijd werden uitgevoerd. Het ging veeleer om de **samenhang en synergie**, die tussen die programma's aanwezig diende te zijn of moest groeien. Dat was gesymboliseerd in het tweekoppige projectleiderschap: de 'eeneiige tweeling'. Aan de wijkaanpak lag immers een impliciete aanname ten grondslag, te weten dat er een positief verband zou bestaan tussen het versterken van de samenhang tussen het fysieke, ruimtelijke en sociale en het maatschappelijke rendement/effectiviteit van de daaruit voortvloeiende maatregelen (de 'resultaten').

De eerste fase werd afgerond eind 2000. Producten hiervan zijn de 'Voortgangsrapportage 1ste fase evaluatieonderzoek Maak Millinx Mooier' en een verslag van de tweede meting.

Figuur 2

Rotterdam – Wijkaanpak



Fase 2: Metingen van 2001 tot 2003

Om de vorderingen in het project te kunnen volgen was het van belang op gezette tijden metingen te doen aan de hand van de ontwikkelde indicatoren en de gekozen onderzoeksmethodiek. In de tweede fase van het onderzoek werden vier metingen uitgevoerd: drie reguliere metingen en een eindmeting. De tweede fase startte in januari 2001 en liep door tot januari 2003.

De reguliere metingen bestonden uit drie elementen:

- Bewonersonderzoek door middel van buurt evaluatieteam en gesprekken met bewoners;
- Onderzoek bij projectleiders van de deelprojecten door middel van het geregeld laten scoren van monitorformulieren en het afnemen van interviews;
- Onderzoek bij projectleiding middels diepte-interviews;
- Onderzoek bij buitenstaanders middels gesprekken.

Opzet rapportages van de metingen

De opzet van de rapportages volgden het monitoring formulier. Eerst komen een aantal aspecten van leefbaarheid aan de orde komen: bewoning en samenstelling buurt, veiligheid, kindvriendelijkheid, gezelligheid/saamhorigheid, voorzieningen en buurtreputatie. Daarna komen een aantal thema's aan de orde die betrekking hebben op het project *Maak Millinx Mooier*: de ervaren afstemming, de invloed van bewoners op het project en het probleemoplossend vermogen van het project. Per thema zijn steeds de uitkomsten van de monitoring formulieren gepresenteerd. Waar dat zinvol was, is dit uitgesplitst naar bewoners en niet-bewoners. De gegevens zijn steeds aangevuld en nader geduid met behulp van de interviews en onze eigen observaties. Echter de nadruk in deze rapportages lag vooral op het oordeel van de buurtbewoners over de leefbaarheid van de Millinxbuurt. Ook komt altijd de projectorganisatie en de samenhang tussen de programma's aan bod.