



Bijlmermonitor laat zien wat er echt veranderd is

Het monitoren van stedelijke vernieuwing is geen alledaagse praktijk. Het kost tijd en geeft soms resultaten die je liever niet wilt zien en een goede monitor daarom ontbreekt daarom vaak. De Bijlmermonitor daarentegen bestaat twaalf jaar en verschijnt tot het einde van de vernieuwingsoperatie in 2011. Het heeft dan een belangrijke bijdrage geleverd om inzichtelijk te maken wat er in die jaren veranderd is.

Het hoofddoel van de monitor, dat de Bijlmer een even goed woon- en leefklimaat krijgt als de gemiddelde Amsterdamse wijk, zal in 2011 in een flink aantal opzichten gehaald worden
(Foto Claudia Otten)

Justin de Kleuver en Paul van Soomeren

De Kleuver is onderzoeker van DSP-groep, Van Soomeren is senior onderzoeker/partner van DSP-groep



Over weinig wijken is zo veel geschreven als over de Bijlmermeer in Amsterdam. Veel minder bekend is dat de Bijlmer ook cijfermatig heel intensief wordt gevolgd. De Bijlmermonitor meet de voortgang van de vernieuwingsoperatie in de Bijlmermeer. Sinds 1997 wordt nauwkeurig bijgehouden of de doelen van de vernieuwing van de Bijlmermeer ook daadwerkelijk gehaald worden. Dat zal in ieder geval doorgaan tot en met 2011. Een monitor van een vernieuwingsoperatie met een looptijd van veertien jaar is ongebruikelijk. Meestal zijn vernieuwingen kleinschaliger en duren minder lang. Maar ook kleinere vernieuwingen worden lang niet altijd consequent en uitgebreid gemonitord. Waarom lukt het in de Bijlmermeer wel? En welke kennis hebben

we opgedaan in de loop der jaren? Voordat we deze vragen beantwoorden geven we eerst een korte toelichting op de opzet en inhoud van de Bijlmermonitor.

De Bijlmermonitor is een cijfermatige monitor van de vernieuwingsoperatie in de Bijlmer. Hij gaat niet over de voortgang van de sloop, nieuwbouw en renovatie, maar om de sociale en economische effecten daarvan. Hij wordt tweejaarlijks uitgebracht door het Projectbureau Vernieuwing Bijlmermeer, waarin de gemeente Amsterdam, stadsdeel Zuidoost en woningstichting Rochdale samenwerken. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting speelde een belangrijke rol in de totstandkoming van de Bijlmermonitor: het fonds stelde begin jaren negentig als voorwaarde dat de aanstaande vernieuwingsoperatie goed gemonitord moest worden. Onderzoeksbureau DSP-groep stelt de monitor samen, met medewerking van de dienst Onderzoek en Statistiek van de gemeente Amsterdam.

De Bijlmermonitor meet of de doelen van de vernieuwing van de Bijlmer behaald worden. De basis van de monitor werd in 1996 door DSP-groep gelegd in nauw overleg met alle betrokkenen. Er lag een groot aantal

Het bepalen van de voortgang gebeurt door middel van een veronderstelling en een formule. De veronderstelling is dat de achterstand die de Bijlmermeer in de jaren negentig, bij de start van de vernieuwingsoperatie ingelopen zou moeten zijn. De formule berekent in hoeverre de cijfermatige kloof tussen Amsterdam en de Bijlmer tussen het eerste meetjaar en het huidige meetjaar is gedicht. In een formule ziet dat er als volgt uit:

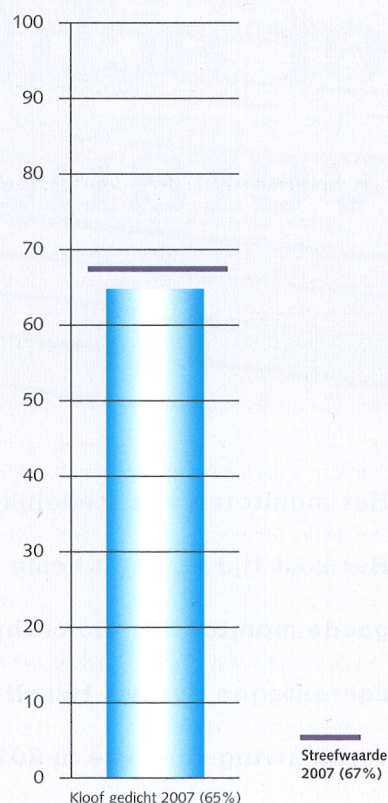
$$\frac{((a-b)-(c-d))}{(a-b)}$$

Daarbij geldt dat:

- a = Amsterdamse cijfer in eerste meetjaar
- b = cijfer Bijlmer in eerste meetjaar
- c = Amsterdamse cijfer in huidige meetjaar
- d = cijfer Bijlmer in huidige meetjaar

Een rekenvoorbeeld laat zien hoe de formule werkt². Het werkloosheidspercentage was in de Bijlmer in 1997, het eerste meetjaar, 33% en in 2007 13%. In dezelfde periode daalde het Amsterdamse cijfer van 16 naar 7%. De uitkomst van de formule is dan 65%. Dat betekent dat de Bijlmer in 2007 65% van de achterstand op Amsterdam heeft ingelopen. De gewenste ontwikkeling was 67% en dat betekent dat de Bijlmer daarmee net te kort komt om eind 2011 de gehele kloof te hebben overbrugd (zie figuur 1).

Afname verschil werkloosheid Bijlmermeer en Amsterdam



Figuur 1:
afname verschil
werkloosheidscijfers
Bijlmer en Amsterdam
bijna op streefniveau
(meetjaar 2007).



Het oordeel over de buurt en de woning in Amsterdam-Zuidoost blijkt al jaren goed. (Foto Claudia Otten)

beleidsplannen waarin deels dezelfde, deels andere doelen, subdoelen en prestaties genoemd werden, van zeer abstract tot bijzonder concreet. Uit dat geheel werd een logische ordening gemaakt met een hoofddoel, subdoelen en indicatoren. Dat werd het 'Programma van eisen voor de Bijlmermonitor'. Het hoofddoel is dat het woon- en leefklimaat van de Bijlmermeer in 2011 even goed is als in de gemiddelde Amsterdamse wijk. De monitor meet dus in de tijd: de ontwikkeling van de Bijlmer en doet een toets: een vergelijking met Amsterdam.

Om de hoofddoelstelling verder in te vullen zijn op een groot aantal beleidsterreinen subdoelstellingen geformuleerd, van werkgelegenheid tot veiligheid en van onderwijs tot welzijn. Voorbeelden van subdoelstellingen zijn 'het oordeel van Bijlmerbewoners over hun eigen buurt wordt minstens even positief als het oordeel van andere Amsterdammers over hun buurt' en 'het werkloosheidspercentage in de Bijlmermeer wordt gelijk aan dat van Amsterdam'. Bij iedere subdoelstelling hoort een indicator, zoals 'het aandeel van positieve reacties op een reeks

stellingen over de buurt' en 'het aantal niet werkende werkzoekenden als percentage van de bevolking van 15 tot en met 64'. Het gaat in totaal om 28 subdoelstellingen, ieder met een eigen indicator. De Bijlmermonitor maakt gebruik van verschillende bronnen: een enquête onder ruim 400 Bijlmerbewoners, cijfers van politie, de onderwijsinspectie, UWV/CWI, woningstichting Rochdale, stadsdeel Zuidoost en de gemeentelijke dienst Onderzoek en Statistiek. Ook ontwikkelden we voor de Bijlmermonitor een nieuw instrument: de 'pers en imago maat', waarbij we jaar na jaar alle artikelen over de Bijlmer in drie kranten door een kwantitatieve en kwalitatieve woordteller halen en zo bepalen wat en hoe er in de pers over de Bijlmer geschreven wordt.

Het monitoren van stedelijke vernieuwing is zeker geen algemeen gebruik: monitoring kost tijd en levert soms uitkomsten op die je liever niet wilt zien, bijvoorbeeld dat je onvoldoende resultaat boekt. Het dwingt je om goed na te denken over wat je wilt bereiken en pint je daar in zekere zin op vast: monitoring vereist dat je je doelstel-

lingen concreet maakt en die staan vervolgens zwart op wit. Misschien is het daarom dat bij veel stedelijke vernieuwingsprojecten een goede monitor ontbreekt of dat deze, na één of twee keer te zijn uitgebracht, geruisloos van het toneel verdwijnt. Aan de kosten zal het niet liggen, deze zijn te verwaarlozen in vergelijking met de budgetten van vernieuwingsprojecten.

De Bijlmermonitor bestaat twaalf jaar en zal tot het einde van vernieuwingsoperatie verschijnen. De eis van het Centraal Fonds Volkshuisvesting dat er een monitor moest komen, is een belangrijke voorwaarde voor deze continuïteit geweest: het móest simpelweg. Als een derde partij die belang heeft bij een goede monitoring en bovendien een doorslaggevende invloed heeft, zich achter een monitor schaaft, is de kans op succes dus een stuk groter. Een gemeenteraad kan dezelfde rol vervullen, maar helaas doen gemeenteraden dat zelden. Ook lokale rekenkamers focussen nog meer op afzonderlijke onderzoeken in plaats van op langdurige monitoring.

Monitoring over een langere periode kent zo zijn uitdagingen. Hoewel de Bijlmermonitor inmiddels een gevestigde naam is voor de betrokkenen, is het geen vanzelfsprekendheid dat de opzet van de monitor steeds hetzelfde blijft. We bespreken vijf problemen en geven adviezen hoe hiermee omgaan.

Gebroken tijdreeksen

De Bijlmermonitor is voor een belangrijk deel afhankelijk van derden voor de aanlevering van gegevens, hij bestaat deels zoals dat heet uit secundaire data. Deze partijen veranderen echter soms van voorkeur ze gaan iets net op een andere manier meten of houden er helemaal mee op. Een voorbeeld is de indicator 'het aandeel van positieve reacties op een reeks stellingen over de buurt'. Het Amsterdamse cijfer werd tot en met 2005 door de gemeentelijke dienst Onderzoek en Statistiek aangeleverd, maar na dat jaar is de dienst opgehouden de bijbehorende vragen te stellen in haar enquêtes. In 2007 hebben we dat opgelost door het Amsterdamse cijfer van 2005 te gebruiken, maar een structurele oplossing is dat niet. Hetzelfde probleem bestaat bij een aantal andere indicatoren. Door te werken met tijdreeksen bestaande uit secundaire data ben je dus kwetsbaar. Dat de schade tot nu toe beperkt is gebleven, is te verklaren door de vele verschillende bronnen waar de Bijlmermonitor uit put, zowel wat betreft aantal derde partijen als hoeveelheid indicatoren. Als er ergens iets wegvalt, blijft het bouwwerk dus overeind. Het advies is derhalve om bij het opzetten van een monitor vooraf goed na te denken over waar hij kwetsbaar is en hoe dit onderhouden wordt.

De vernieuwingsoperatie moet de Bijlmer op Amsterdams niveau brengen. Impliciet is de veronderstelling dat de Bijlmer op achterstand staat. Dat bleek inderdaad te gel-

den voor de meeste indicatoren, maar niet voor alle. Zo waren de slaagpercentages voor het voortgezet onderwijs in de Bijlmer tot en met 2005 juist hoger dan het Amsterdamse gemiddelde. In 2007 zaten ze er voor het eerst iets onder. Dat doet de meter in het negatieve doorslaan, de kloof wordt groter, maar doet onvoldoende recht aan het feit dat het verschil miniem is en de Bijlmer het wat betreft slaagpercentages in het voortgezet onderwijs altijd goed heeft gedaan. En wat te doen met een daadwerkelijke achterstand die in een bepaald jaar is ingelopen? Zou die niet van het lijstje moeten? Wij hebben daar niet voor gekozen, maar als de kloof in een volgend meetjaar toch weer ontstaat, is de prestatie uit het verleden als het ware verdwenen.

Tenslotte wordt het inlopen van achterstanden in de Bijlmermonitor als iets gezien dat lineair gebeurt: je hebt veertien jaar om de achterstand in te lopen en als de zeven jaar voorbij zijn wordt je geacht 50% van de kloof te hebben gedicht. De werkelijkheid is natuurlijk anders. Soms verandert een cijfer aanzienlijk, omdat er in een bepaalde periode doelgericht beleid wordt gevoerd. Een andere keer zit bijvoorbeeld de conjunctuur tegen en stijgt de werkloosheid in de Bijlmer net iets harder dan in Amsterdam in zijn geheel. Het leert ons om goed te kijken naar de werkelijkheid achter het voortgangscijfer. Dat geldt voor iedere monitor: hoe gestroomlijnder de presentatie van de cijfers, hoe meer van het verhaal is weggelaten.

Over het geheel bezien lijken de veronderstelling echter juist te zijn. In het begin van meetperiode stond de Bijlmer er wat betreft de meeste indicatoren slechter, vaak veel slechter, voor dan Amsterdam en gaandeweg de vernieuwingsoperatie zijn de Bijlmercijfers dichter bij die van Amsterdam komen te liggen. De tweevoudige vergelijking, in de tijd en tussen Bijlmer en Amsterdam, werkt dus. Door bij de opzet van een monitor goed na te denken over het doel van de metingen, weet je welke waarde je aan cijfers moet toedichten.

Onveranderlijkheid versus flexibiliteit

De afspraak is om veertien jaar lang hetzelfde te meten. Pas als je steeds de voortgang bepaalt ten aanzien van je oorspronkelijke doelen, kun je vaststellen of je daadwerkelijk bereikt wat je je hebt voorgenomen. De doelen en indicatoren zijn goeddeels overeind gebleven. Toch ziet de Bijlmermonitor er nu heel anders uit dan de eerste uitgave. Hij is veel dikker en de hoofdstuktitels suggereren een heel andere inhoud. Dat komt omdat actualiteit en de mode zijn veranderd, waardoor het beleid andere invalshoeken heeft gekregen. Er zijn nieuwe hoofdstukken opgenomen met titels als 'leefbaarheid' en 'empowerment'. De inhoud van de monitor is blijven bestaan, hij is alleen op een andere manier geordend en verpakt. Ook wilde de opdrachtgever soms nieuwe informatie opnemen. In de laatste editie van de monitor is de prijs van nieuwbouwwoningen in de Bijlmer afgezet tegen die

in andere delen van de stad. De prijsontwikkeling geeft een indicatie van de populariteit van de Bijlmer. De kunst is om ruimte te geven voor nieuwe informatie en invalshoeken, maar de kern van de monitor onveranderd te laten.

In de eerste editie van de Bijlmermonitor was de horizon van de vernieuwingsoperatie 2006. Later werd dat 2009 en nu is het 2011. Het uitlopen van de vernieuwing wierp de vraag op hoe we daar in de monitor om zouden moeten gaan. Geven we onze doelstellingen dan ook extra tijd om gerealiseerd te worden? Dat hebben we gedaan. Waar in het ene jaar een bepaalde indicator dus niet op schema lag om zijn achterstand op het einde van de vernieuwingsoperatie ingelopen te hebben, viel hij het volgende jaar wel aan de goede kant van de streep, zonder dat er veel voortgang was geboekt. De Bijlmer heeft als het ware vijf jaar extra gekregen om een even goed woon- en leefklimaat te krijgen als de gemiddelde Amsterdamse wijk. Omdat dat de sloop, nieuwbouw en renovatie zich over een langere periode uitstrekt, vonden we dat effecten daarvan, zoals gemeten in de monitor, ook respijt moesten krijgen. Ook wat dit betreft is het advies om flexibel te zijn, zonder de basisgedachte van de monitor aan te tasten.

Aansluiting beleidscyclus

De proof of the pudding is wat er met de uitkomsten van de Bijlmermonitor gebeurt. Over het deel van de doelstellingen dat op schema ligt om gehaald te worden is iedereen tevreden. Maar wat zijn de gevolgen als bepaalde doelstellingen niet gehaald worden? Het Projectbureau Vernieuwing Bijlmermeer legt de resultaten van de Bijlmermonitor voor aan beleidsmakers en bestuur van stadsdeel Zuidoost. Die geven een reactie en nemen de resultaten mee in hun beleidsontwikkeling. Toch is moeilijk vast te stellen of een verandering van de cijfers in de Bijlmermonitor nu het gevolg is van beleid of van exogene invloeden. Op het werkloosheidscijfer, het slaagpercentage in het voortgezet onderwijs, de criminaliteit, overlast, imago in de pers en vele andere indicatoren zijn zo veel invloeden van kracht dat het herleiden tot stadsdeelbeleid op zijn minst speculatief is. Niettemin is het van belang om aansluiting te zoeken bij de beleidscyclus. Het centrale idee achter de meeste stedelijke vernieuwingsoperaties is namelijk dat niet alleen de gebouwde omgeving verbeterd wordt, maar dat het ook op sociaal en economisch gebied vooruit gaat.

Monitoring moet vaststellen of die vooruitgang inderdaad plaatsvindt en, als dat niet zo is, leiden tot aanpassing van het beleid. De aandacht voor de Bijlmermonitor van stadsdeelraad en gemeenteraad valt ons inziens tegen. Raadsleden zouden de monitor prachtig kunnen gebruiken als startpunt voor hun controlerende taak. Ook van buiten Amsterdam valt de geringe belangstelling op, terwijl we hier toch praten over de vraag of een

investering van honderden miljoenen aan maatschappelijk kapitaal eigenlijk wel effectief is.

Er is aanleiding om te veronderstellen dat de vernieuwingsoperatie van de Bijlmermeer succes heeft. In het begin van de meetperiode was er op een groot aantal gebieden een flinke achterstand op Amsterdam. Op veel van die gebieden is de Bijlmer goed op weg om de achterstand in te lopen. Van de 28 subdoelstellingen zitten er dertien op schema om in 2011 op Amsterdams niveau te zitten. Zo doen indicatoren met betrekking tot het oordeel over de buurt en de woning het al jaren goed. Acht doelstellingen zitten onder schema: de kloof wordt wel kleiner, maar niet snel genoeg om in 2011 te zijn verdwenen. Het werkloosheidspercentage is daar een voorbeeld van. Vijf subdoelstellingen vertonen een negatieve ontwikkeling. Daarbij valt in het bijzonder het structureel hogere niveau van de jeugdcriminaliteit in de Bijlmer op: de kloof met Amsterdam werd ook in 2007 weer groter. Ook het imago van de Bijlmer in de pers blijft achterlopen. De voortgang van twee subdoelstellingen kunnen we niet meer bepalen, omdat de data vanaf een bepaald moment niet meer beschikbaar waren.

Het hoofddoel, dat de Bijlmer een even goed woon- en leefklimaat krijgt als de gemiddelde Amsterdamse wijk, zal in 2011 in een flink aantal opzichten gehaald worden. De Bijlmermonitor heeft een belangrijke bijdrage geleverd om dat inzichtelijk te maken.

Voetnoten

- 1 De meest recente editie van de Bijlmermonitor is te downloaden van www.dsp-groep.nl, onder publicaties/rapporten.