

Journal of Social Intervention: Theory and Practice –
2009 – Volume 18, Issue 1, pp. 44–59
URN:NBN:NL:UI:10-1-100027

ISSN: 1876-8830

URL: <http://www.journalsi.org/index.php/pad/article/view/123>

Publisher: Igitur, Utrecht Publishing & Archiving
Services in cooperation with Utrecht University of
Applied Sciences, Faculty of Society and Law
Copyright: this work has been published under a
Creative Commons Attribution-Noncommercial-No
Derivative Works 3.0 Netherlands License

Drs. Nico de Boer is policy writer, researcher
and advisor on matters of community approach.
Lumeijstraat 41 huis, 1056 VV Amsterdam,
The Netherlands, E-mail: post@nicodeboer.nl

Drs. Eric Lugtmeijer was advisor for DSP-Group,
now manager Strategy and policy for a housing
corporation. Hasselaersplein 6, 2013GB Haarlem,
The Netherlands

Received: 23 October 2008

Accepted: 5 February 2009

Review category: Practice Paper

Theme: Urban and Community development

NICO DE BOER,
ERIC LUGTMEIJER

DE WIJKMACHINERIE: REPAREREN OF HERONTWERPEN

Wijkgericht Werken in Nederland Anno
2008

ABSTRACT

The community machinery – repair or reframe

Almost every Dutch city works community oriented in one way or another. In the last fifteen years a 'community machinery' has been developed. This machinery tends to show some deficits: (1) a not so clear view on citizens, (2) an overestimation of the municipality's role, (3) a fetishing of the community scale and (4) an inability to tackle the real problems in a community. These deficits can be repaired (1) by acknowledging the variable roles of citizens, (2) by restraining the

self estimation, (3) by relativise the community scale and (4) by a better analysis of what the real problems are. These repairs are surely possible, but it may be advisable to reframe the community machinery, using the model of the urban renewal.

Keywords

Community, municipality, citizenship, urban renewal, neighbourhood

INTRODUCTIE

De wijkaanpak staat sinds het aantreden van Balkenende-IV en zijn minister van Wonen, wijken en integratie opnieuw sterk in de belangstelling. Veertig probleemwijken moeten 'prachtwijken' worden en daar worden programma's op fysiek, sociaal en economisch gebied voor ingezet. Dat is een goede zaak, maar alle politieke en media-aandacht eromheen onttrekt een andere goede zaak aan het oog: ook buiten de veertig prachtwijken wordt op veel manieren geprobeerd problemen aan te pakken en potenties aan te spreken. Dat gebeurt in die tientallen andere achterstandswijken die achter het net van de prachtwijken visten, maar ook in de duizenden wijken die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in zijn advies 'Vertrouwen in de buurt' typeerde als 'middenstandswijken' of zelfs 'voorstandswijken' (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2005). Bewoners zetten daar met ambtenaren en professionele partners op een ogenschijnlijk weinig spectaculaire, maar vaak heel effectieve manier hun schouders onder de leefbaarheid. Misschien is het verschil tussen de veertigwijken aanpak en het wijkgericht werken wel te vergelijken met dat tussen topsport en breedtesport: de meeste aandacht gaat uit naar het eerste, maar de meeste uren, energie en aandacht en ook het bredere belang zit in het tweede.

Over dat met breedtesport vergelijkbare wijkgericht werken hebben we het in dit artikel. De afgelopen jaren onderzochten wij in tientallen gemeenten het wijkgericht werken; soms in de vorm van een (proces)evaluatie, vaak in het kader van quick scans op basis waarvan gemeenten die met elkaar een leertraject ingingen (zie Box 1). Bij die onderzoeken kwamen we haperingen tegen in het wijkgericht werken, maar ook heel veel creatieve oplossingen. In dit artikel schetsen we beide. Voor een goed begrip van die haperingen is het goed om eerst kort te schetsen hoe het wijkgericht werken zich de afgelopen tien à vijftien jaar heeft ontwikkeld. Ook die schets baseren we op ons onderzoek.

Box 1

Vanaf 2006 hebben we, volgens een identiek stramien, twintig gemeenten onderzocht in Zuid- en Noord-Holland, Utrecht en Gelderland ('quick scans').

Dat ging in drie groepen van zes à acht gemeenten. Op basis van documentanalyse, een vragenlijst en interviews met bestuurders, ambtenaren, professionele partners en bewoners maakten we beschrijvingen met een identiek format.

De items in dit format waren:

- (1) Ontstaan, doelen en realisatie,
- (2) De unit wijkgericht werken,
- (3) Wijkgericht werken en de rest van de gemeentelijke organisatie,
- (4) Wijkgericht werken in de wijk en
- (5) Perspectief.

De bundeling van deze beschrijvingen voorzagen we van ons commentaar, dat een bredere basis kreeg naarmate er meer vergelijkingsmateriaal beschikbaar kwam. Na een presentatie van onze bevindingen werden leerpunten vastgesteld; per gemeente én collectief.

Elke groep gemeenten ging daarna een leertraject in van om te beginnen vijf sessies, de laatste is gestart in het najaar van 2008 (Noord-Holland). Bij enkele leden van de eerste groep deelnemende gemeenten heeft dat geleid tot een langer durende relatie op basis van intervisie.

Zie voor het volledige materiaal: www.lpb.nl.

Onze aanpak is gebaseerd op een traditie van bench marking die de afgelopen jaren bij de gemeenten is ontstaan. Ze onderscheidt zich de laatstgenoemde door het kwalitatieve karakter: het gaat hier nauwelijks om kengetallen en een onderlinge meting, maar veeleer om leren van elkaar.

WORDING

Wijkgericht werken is niets nieuws. Op uiteenlopende manieren hebben lokale overheden door de jaren heen wijkbewoners gehoord, hun werk op wijken, kernen en dorpen toegespitst enzovoort.

In de loop van de twintigste eeuw kwam het echter wel in een stroomversnelling. Tijdens en vlak na de Tweede Wereldoorlog vatte 'de wijkgedachte' post: de overtuiging dat de kwalijke aspecten van de grote stad (zoals anonimisering, versplintering) konden worden gekeerd door op wijkniveau het gemeenschapsleven aan te jagen. De stadsvernieuwing van de jaren zeventig gaf een nieuwe impuls. Al snel drong daar het besef door dat men zich niet mocht beperken tot het aanpakken van blokken of woningcomplexen, maar steeds op buurt- en wijkniveau moest inzetten. Daarnaast drong het besef door dat de actieve inbreng van bewoners nodig was. De Sociale vernieuwing, het Grotestedenbeleid en de Stedelijke vernieuwing konden vanaf de jaren negentig niet meer om die lessen heen (De Boer, 2001).

Maar: wijkgericht werken komt niet alleen voort uit het streven van de gemeentelijke overheid om integraler te werken en de afstand met de burger te verkleinen. Minstens vier andere achtergronden spelen een rol.

- Ten eerste is dat de toegenomen mondigheid van burgers, ook in wijken. De Nederlander van nu is gemiddeld hoger opgeleid dan pakweg veertig jaar geleden en bovendien opgegroeid in een onderhandelingshuishouding: overheidsbesluiten zijn niet heilig, zelfs niet als ze door een democratisch gekozen gemeenteraad zijn genomen (Sociaal en cultureel planbureau, 2000; De Hart, 2002; Bijl, 2007).
- Een tweede achtergrond heeft te maken met techniek en management, met name in het beheer van de openbare ruimte door de gemeente. De afgelopen jaren heeft daar een herordening van taken plaatsgevonden: niet langer afzonderlijke afdelingen voor groen, grijs en blauw, maar integraal beheer. Dat werd – conform moderne managementinzichten – uitgevoerd door teams die verantwoordelijkheid gingen dragen voor een gebied (rayon, stadsdeel, wijk).
- Een derde achtergrond is die van de gemeentelijke herindeling. Tientallen kleinere gemeenten zijn de afgelopen jaren onderdeel geworden van grotere eenheden, onder één bestuur en één raad. Doorgaans werd er – terecht – voor gekozen de cultuur en de sublokale vormen van democratische betrokkenheid van de voormalige dorpen te handhaven (Fraanje, 2008).
- De vierde achtergrond is, dat ook de maatschappelijke partners van de lokale overheid zich de afgelopen decennia steeds meer op wijken zijn gaan oriënteren. Dat geldt bijvoorbeeld voor het welzijnswerk, voor de politie (gebiedsgebonden politiezorg door wijkteams), voor het onderwijs (brede scholen en ROC's), voor bibliotheken, voor de corporaties (uitruil van bezit, zorg voor leefbaarheid) en voor de zorg (vermaatschappelijking, woonservicezones).

WIJKMACHINERIE

De diversiteit van deze achtergronden tekent het hedendaagse wijkgericht werken in Nederland. Tijdens ons onderzoek kwamen we de volgende, zeer uiteenlopende doelen tegen:

- meer betrokkenheid van bewoners bij hun wijk vergroten,
- een grotere responsiviteit van het gemeentebestuur,
- minder afstand tussen burger en overheid,
- een effectievere gemeente,
- een sterkere (sub)lokale democratie
- betere professionele samenwerking.

Niet elke gemeente wil of kan al die bordjes hoog houden. Ligt bij de één de nadruk meer op de effectiviteit in het beheer van de openbare ruimte, bij een tweede wordt juist veel werk gemaakt van de professionele samenwerking, terwijl bij een derde de relaties met wijkraden de meeste aandacht krijgt.

Feit is dat met vallen en opstaan de afgelopen vijftien jaar in Nederland een soort 'wijkmachinerie' is ontwikkeld. Met behulp van wijkteams, wijkagenda's, wijkbudgetten en wat dies meer zij, is vooral de professionele samenwerking tussen gemeenten, corporaties, politie en welzijnswerk goed tot ontwikkeling gekomen en doelmatig gebleken bij de gezamenlijke aanpak van problemen op het gebied van de leefbaarheid: schoon, heel en veilig. Op veel plekken – en de laatste jaren steeds vaker – wordt die machinerie ook benut voor wijkgericht werken aan sociale samenhang en het stimuleren van contacten tussen bewoners.

Dat roept de vraag op: is die wijkmachinerie ook geschikt voor de aanpak van andere problemen in wijken? Zelfs de meest problematische krachtwijk in Nederland ziet er (zeker voor wie er met buitenlandse ogen naar kijkt) redelijk schoon, heel en veilig uit. De échte problemen bevinden zich 'achter de voordeur', zo horen we alom (Buddingh, 2006; Helleman, 2007). Verder maakt de in 2007 van kracht geworden Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) het realiseren van een zorgzame samenleving een actuele uitdaging en gaan er steeds meer geluiden op dat de wijk een basis moet zijn voor 'sociale stijging' (VROM-raad, 2006). Zijn die problemen en uitdagingen ook goed aan te pakken met de wijkmachinerie zoals die de afgelopen vijftien jaar is ontwikkeld? Dat zal nog moeten blijken. We komen namelijk in het merendeel van de door ons onderzochte gemeenten enkele lastige – hoewel repareerbare haperingen – tegen in de wijkmachinerie. In de praktijk zijn dat voornamelijk de volgende vier:

- een vertekend zicht op de bewoners,
- een overschatting van de rol van de gemeente,
- een fetisjering van het wijkniveau,
- een onvermogen om de werkelijke problemen aan te pakken.

Hoe zien die haperingen eruit? En hoe vallen ze te repareren?

Hapering 1: een vertekend zicht op de bewoners

In de inleidende paragrafen van nota's wijkgericht werken komen we zeer vaak algemene liefdesbetuigingen aan bewoners tegen. Het is 'de bewoner om wie het allemaal draait' en 'de burger staat centraal'. Opmerkelijk is, dat de bewoners die we interviewen tamelijke sceptisch en soms zelfs uitgesproken cynisch zijn over die aanminningen. Ze klagen dat ze een vergadercircuit worden ingezogen. En als ze – binnen of buiten dat circuit – iets willen, is er vaak geen geld voor of past het niet in het beleid.

Iets abstracter gezegd zien we vaak een vertekening naar twee uitersten. Aan de ene kant is dit een soort 'heiligverklaring': de bewoner wordt geïdealiseerd als een natuurlijk gemeenschapsmens, een vanzelfsprekende drager van sociale verhoudingen en van superieure kennis over hoe wereld in elkaar zit. Aan de andere kant zien we net zo gemakkelijk een zekere minachting: de bewoner verschijnt dan als een calculerende burger of onverschillige lastpak die de bestuurlijke orde bedreigt.

Deze tweezijdige vertekening is niet moeilijk te verklaren. Een belangrijke factor is, dat wijkgericht werken voor een deel is ontstaan uit een toegenomen verwarring van de lokale politiek. Na de gestage daling van de opkomstpercentages, de groei van het aantal proteststemmers (op links, rechts en leefbaar) moest de politiek 'de wijken in' om daar het laatste woord te vernemen van koning burger. De politiek is bang ... en angst is een slechte raadgever.

Er is echter nog een andere verklaringsgrond: veel ambtenaren die we interviewden, weten zich geen raad met burgers. Zeker als ze werkzaam zijn in 'fysieke' afdelingen als 'Ruimtelijke ontwikkeling' of 'Beheer openbare ruimte', zijn ze in technisch opzicht uitstekend opgeleid en kunnen ze redelijk omgaan met het spanningsveld tussen enerzijds hun technische kennis en anderzijds de politieke invloed (collegeakkoord, raadsagenda). Ze hebben veelal de handen vol met die twee invloeden en zijn niet getraind in het op waarde schatten van de 'derde invloedssfeer': de bewoner, de slordige werkelijkheid van de wijken.

Het effect van de hierboven genoemde tweezijdige vertekening van de bewoner is, dat we ook in het wijkgericht werken nog steeds niet goed in staat zijn om de burger de rol te geven die hem

of haar toekomst. Er wordt al decennia lang geëxperimenteerd met nieuwe vormen van bewonersparticipatie, maar die zijn nooit tot de hoofdstroom gaan behoren. Als gemeenten even niet hun best doen, gaan ze toch weer op de automatische piloot de wijkraad om advies vragen of met een ingewikkelde brief een bewonersavond uitschrijven.

Hapering 2: Een overschatting van de rol van de gemeente

Een tweede hapering die we tegenkomen, speelt zich af bij gemeenten die hun eigen rol te groot inschatten en er onvoldoende in slagen om vruchtbare en effectieve relaties aan te gaan met partners op het gebied van welzijn, veiligheid, onderwijs, wonen en zorg. Deze gemeenten hebben de neiging naar binnen gekeerd te opereren en bovenal zien zij zichzelf nogal eens als de onmisbare speler in het veld. Zij werken daarbij te weinig aan het creëren van een goede cultuur van samenwerken. En ook speelt er een zekere arrogantie: de gemeente moet toch de regierol pakken? Zij is toch de eerste partij en de partij die weet wat het beste is (een idee dat nogal eens wordt versterkt door dirigistische bestuurders).

Als het aankomt op 'schoon, heel en veilig' zien we dat gemeenten hun zaakjes vaak goed hebben georganiseerd. Mede onder invloed van kritische burgers/consumenten is er bijvoorbeeld in elke zichzelf respecterende gemeente een telefonische of digitale meldlijn die in principe een snelle afhandeling van klachten garandeert. Het is een domein waarvoor gemeenten in belangrijke mate verantwoordelijk zijn. Maar omdat veel gemeenten zelf de uitvoering niet meer op zich nemen, vindt er wel een rolverandering plaats en daarmee ook distantie.

De laatste jaren signaleren we een hernieuwde belangstelling voor sociale projecten om mensen in probleemwijken te 'empoweren' door middel van werk- en opleidingstrajecten. Daarbij gaat het vaak om groepen mensen die al jaren 'in de put zitten.' Ambtenaren willen massaal 'achter de voordeur' de problemen te lijf, maar in welke mate is de overheid verantwoordelijk voor deze problematiek? Is het de morele plicht van de overheid of zouden de maatschappelijke partners hier hun rol moeten pakken? Het is vaak al moeilijk genoeg om binnen het wijkbeheer op korte termijn een prullenbak rechtop te zetten. Waarom zou dit dan bij mensen wel lukken? Kruip de overheid daarmee niet in een rol die ze niet kan waarmaken? Hier verschuilt zich een groot risico van roloverschatting.

Tot slot hebben wijkambtenaren – met de beste intenties – nog wel eens de neiging om problemen over te nemen van de politie, woningcorporaties, welzijnsorganisaties en ook van bewonersgroepen. Zij pakken het probleem op en gaan de boel 'redden'. Maar dit kan leiden tot overbelasting van wijkambtenaren en passiviteit bij de potentiële hulpverleners. Ook hier schuilt weer het gevaar van roloverschatting.

Hapering 3: de fetisjering van het wijkniveau

Daarmee komen we op de derde hapering in het wijkgericht werken. De gemeente vindt niet alleen zichzelf heel belangrijk, ze fixeert zich bovendien vaak op het wijkniveau, alsof dáár alle problemen het best aan te pakken zijn. Wellicht komt dat doordat er in veel gemeenten de afgelopen jaren veel werk is gemaakt van het optuigen van de wijkmachinerie. Er kwamen wijkambtenaren, wijkteams, wijkplannen, wijkkranten, wijkschouwen, wijkbudgetten, wijkraden, wijkprofielen, wijkactieplannen en nog veel meer woorden die met 'wijk' beginnen. En achter de schermen in gemeentehuizen is veel energie gestoken in het maken van een werkbare structuur: protocollen tussen units wijkgericht werken en sectoren, matrixorganisaties en wijkaccountmanagement. Soms wordt 'wijkgericht' daarmee wat het letterlijk zegt te zijn: gericht op de wijk, terwijl het zou moeten zijn: vraaggericht, of liever nog: 'oplossingsgericht'. Wijkgericht werken is immers niet meer dan een middel om doelen als 'betere dienstverlening' of 'meer betrokken burgers' te realiseren. Het middel mag niet tot doel worden verheven. Het woord wijk lijkt soms een toverwoord, alsof alleen dáár een tegenhanger te vinden is van oude, sectorale, naar binnen gerichte gemeentelijke cultuur. Alsof burgers vooral in wijken wonen en alsof alle problemen op wijkniveau kunnen worden aangepakt.

Tijd om met beide benen op de grond te gaan staan door drie onttoveringen:

- Ten eerste: we komen in de door ons onderzochte gemeenten ook wel andere mogelijkheden tegen om samenhangend en vraaggericht beleid te maken, al dan niet ontkokerd: denk bijvoorbeeld aan programmatisch werken rond thema's als veiligheid of opvoeding. (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2008).
- Ten tweede: voor bewoners is het niveau van de wijk absoluut niet optimaal, ze organiseren zich liever rond hun eigen woning, het complex, de straat of hun buurtje. Of ze begeven zich juist op hogere schaalniveaus: stedelijk, regionaal, landelijk. Of zelfs internationaal in verenigingen, netwerken van familie en vrienden, winkelgedrag enzovoort. Voor de meeste bewoners is 'de wijk' een papieren constructie, die is geboren in de bureaucratie (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2005).
- Ten derde: de meeste fysieke, sociale en economische problemen hebben wel een zekere wijkcomponent, maar oorzaak en gevolg bevinden zich ook op andere niveaus: denk aan werkloosheid, de scheve woningmarkt en tekorten in de zorg.

Kortom: de wijk is ook maar een niveau, een hulplijntje, een middel – géén doel op zich.

Hapering 4: Het lukt niet om de echte problemen aan te pakken

Bij ons onderzoek hebben we de wijkambtenaren steeds gevraagd waar ze hun werktijd aan besteedden. Nu er twintig gemeenten zijn gescand komt het volgende beeld naar voren:

- fysiek – 50%
- sociaal – 30% (waaronder veel aandacht voor de bouw van voorzieningen voor welzijn en zorg)
- economie – 5%
- veiligheid – 15% (waaronder veel aandacht voor fysieke veiligheid, denk aan achterpadverlichting en beter zicht bij plantsoenen door rigoureuzer snoeien)

Het wijkgericht werken blijkt dus nog steeds in belangrijke mate gericht te zijn op fysieke problemen. Dit valt grotendeels te verklaren uit het feit dat in de door ons onderzochte gemeenten verbetering van het beheer van de openbare ruimte de bakermat was van het wijkgericht werken. Aanvankelijk lag daarbij de nadruk vaak op een praktische invulling van 'schoon, heel en veilig'. Dat had in het begin nog veel voeten in de aarde had: er waren regelmatig samenwerkingsproblemen tussen beheerders en planners op deze gebieden. Deze samenwerkingsproblemen behoren in de meeste gemeenten gelukkig wel tot het verleden. De afgelopen jaren richt de focus zich in de wijken zich steeds meer op sociale en in mindere mate ook de economische aspecten. Daarmee loopt men aan tegen taaie problemen (zoals multi-probleemgezinnen en herstel van sociale cohesie) waarbij de oplossingen en de effectiviteit van de aanpak vaak onduidelijk zijn. Eigenlijk weten we onvoldoende wat werkt. Hoe komt dat? In de eerste plaats ligt aan het tekortschieten van de diagnose. Recent onderzoek, onder meer naar de Wijkactieplannen van de veertig krachtwijken, bevestigt dit beeld (Helleman, 2007; Van den Brink, 2007; Algemene rekenkamer, 2008). Het laat zien dat de probleemanalyses onvoldoende zijn onderbouwd en dat de relatie tussen doel en middel lang niet altijd te leggen is. Wij hebben niet de illusie dat het in de andere wijken in Nederland waar met wijkplannen wordt gewerkt heel anders zal zijn. Natuurlijk zijn er goede voorbeelden, maar een scherpe probleemanalyse met bijbehorende oplossingsrichtingen en meetbare doelstellingen, vormt lang niet altijd het vertrekpunt van het wijkgericht werken.

We hebben in het voorgaande vier haperingen van het wijkgericht werken laten zien: 1) een vertekende kijk op de bewoner (tussen heiligverklaring en minachting), 2) een roloverschatting van de gemeente (wat zijn we belangrijk, maar vergeten we onze hulpverleners niet?), 3) een

fetisjering van het wijkniveau (als het erop aankomt liever oplossingsgericht dan wijkgericht) en 4) een onvermogen om de echte problemen aan te pakken (doordat het aanbod centraal staat). Die haperingen zorgen ervoor dat het wijkgericht werken niet optimaal functioneert. Dat is jammer, omdat wijkgericht werken, onder voorwaarden, een breed gewaardeerde bijdrage levert aan de aanpak van maatschappelijke problemen. Instanties presteren in hun eentje beter door het bureau te verlaten en zich op straat in de wijk te manifesteren en bovendien is het wijkniveau een goed bruikbare basis gebleken voor interdisciplinaire samenwerking. Het goede nieuws is dat de door ons genoemde haperingen wel te repareren zijn zodat de wijkmachinerie beter kan worden benut.

Reparatie 1: variabele rollen voor de burger

Gemeenten die een nuchtere kijk op burgers willen hebben, dienen te beseffen dat de burger ook maar een mens is. Hij is niet begiftigd met superieure kennis, maar heeft wel de beschikking over andere kennis dan de gemiddelde ambtenaar en over een enorm potentieel dat broodnodig is bij een verstandige aanpak van problemen in wijken.

Burgers kunnen daarbij verschillende rollen spelen. In de praktijk van de door ons onderzochte gemeenten bleken vijf rollen bepalend:

1. *De burger als opdrachtgever*

In eerste instantie gaat het daarbij om het algemene opdrachtgeverschap, via de verkiezing van een gemeenteraad, die kaders stelt voor en toeziet op de besteding van de gemeentelijke middelen. Die rol is in relatie tot het wijkgericht werken nogal afstandelijk en via-via, dus niet de belangrijkste rol.

2. *De burger als informatiebron*

Bewoners van wijken weten veel meer van de wijk – en zeker van hun eigen buurt – dan de lokale overheid ooit zal weten. Het gaat daarbij niet altijd om statistische feitenkennis, maar wel over inzicht in politieke microverhoudingen en sociaal kapitaal op straat- en soms zelfs huishoudeniveau. Deze kennis is wel degelijk superieur en onvervangbaar.

3. *De burger als object*

Burgers zijn in veel gevallen doelgroep van professionele interventies en bestuur en beleid. Lokale overheden en hun professionele partners doen er goed aan hun interventies goed af te stemmen op de vraag en te plannen.

4. *De burger als coproducent en bondgenoot*

Veel vaker zal de burger ook subject zijn van interventies en beleid, aangezien leefbaarheid

niet zonder bewoner kan: verreweg het grootste deel van de leefbaarheid in buurten en wijken wordt door bewoners zelf bepaald. In sommige gevallen kunnen bewoners daarbij als (gedelegeerd) opdrachtgever optreden voor de uitvoering van collectieve taken.

5. *De burger als kwaliteitsbewaker*

De professionele interventies van gemeente en professionele partners worden doorgaans met de beste bedoelingen ingezet, maar kunnen toch erg mistasten. Met bewoners hebben zij uitstekende kwaliteitsbewakers aan tafel; zowel bij de ontwikkeling als bij de uitvoering van beleid en interventies

Duidelijk is, dat het hier gaat om een bonte verzameling rollen, met onderling zeer complexe verhoudingen. Om een voorbeeld te noemen: hoe verhouden zich bij een anti hondenpoep campagne de rollen van politiek opdrachtgever en object? De ene groep burgers ergert zich in dit geval aan het gedrag van een andere groep (de hondenbezitters die zich niet gepast gedragen) en weten dat via de politiek tot beleid te verheffen. In de strijd om de openbare ruimte staan hier verschillende burgers tegenover elkaar; dé burger bestaat niet. Een soortgelijk verhaal is te vertellen over de conflicten bij het vestigen van een opvangvoorziening voor ex-verslaafden. In zulke gevallen is het beperken van bewonersparticipatie tot een wijkraad en een bewonersvergadering wel héél mager. De kans is dan immers groot dat het vooraf al bekende verhaal op tafel komt. Wie echt gedragen wijkgericht wil werken zal andere kanalen moeten kiezen: kwaliteitspanels, fototentoonstellingen, thematische wijkshows, vormen van zelfbeheer en wijkgenootschap. Te denken valt hier ook aan het pleidooi van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voor 'buurtrechten' (waarmee het politieke opdrachtgeverschap een inhoudelijker lading krijgt. Kortom: er zijn veel meer vormen denkbaar, en ook uitvoerbaar. Momenteel behoren die vormen nog te veel tot de periferie van het wijkgericht werken, terwijl ze horen tot de kern daarvan.

Reparatie 2: een stapje terug in het zelfbeeld

In de door ons onderzochte gemeenten is de positie van de wijkambtenaar de afgelopen jaren gegroeid. Dat is terug te zien in de positie, de status en zelfs de salarisschaal van de wijkambtenaar (die zijn immers aardig gestegen). We hebben geen enkele indicatie dat deze tendens de komende jaren anders zal zijn. De overheid heeft in de toekomst immers zeker sociaal slimme ambtenaren nodig die snappen wat er in de wijk gebeurt en slimme oplossingen kunnen bedenken. Toch pleiten we voor een wijkambtenaar die een paar dingen anders doet dan nu het geval is:

- De wijkambtenaar hoeft lang niet altijd per definitie de regisseursrol en de volledige verantwoordelijkheid op zich te nemen. Het parool zou ook kunnen zijn: "ga eens wat vaker met de handen op de rug staan en kijken wie er nog meer wat wil doen". Wie zich te actief opstelt, kan andere partijen passief houden. De laatste twee jaar zien we steeds vaker dat woningcorporaties soortgelijke rollen als de wijkambtenaar/regisseur op zich nemen. Dat is prima als de corporaties daar ook de mogelijkheden voor hebben en wanneer deze rol bij hen past. Maar ook andere partijen dan de woningcorporaties kunnen een dergelijke rol kunnen spelen – denk aan het onderwijs en partijen uit de zorg.
- We voorspellen dat er, meer behoefte zal ontstaan aan wijkambtenaren die mensen aan elkaar kunnen koppelen op een manier dat er een goede setting tot stand komt voor samenwerking. De maatschappelijke problemen blijven immers complex en de gemeenten krijgen steeds meer taken in hun pakket, ook op sociaal gebied: de huidige werkingssfeer van de WMO is geen eindstation. Vaardigheden op het gebied van regie, communicatie, analyse en creatief denken worden daarmee van groter belang.

Reparatie 3: De wijk als uitvalsbasis

De betekenis van het wijkniveau moet niet worden overdreven: de wijk is middel, geen doel. Pleidooien om de wijk niet tot 'hangplek van professionals' te maken doen daarom sympathiek aan (Weterings, 2004). Daar staat tegenover dat professionals en ambtenaren nog altijd beter in de wijk kunnen rondhangen dan op het stadhuis of het centraal bureau. In de wijk zijn ze immers dichterbij de bewoner en wordt de noodzaak van effectief samenwerken indringender gevoeld. Die effectieve samenwerking in de wijken is gebaat bij een lichte en flexibele infrastructuur. Op een nieuwe bureaucratie, dit maal op wijkniveau, zit niemand te wachten. Die flexibele infrastructuur lijkt in de door ons onderzochte gemeenten het best te fungeren als hij is opgebouwd rond een drietal functies:

- De eerste functie is visieontwikkeling. Doel daarvan is uiteraard niet het uitbrengen van glossy brochures, maar het ontwikkelen van een brede en goed gefundeerde kijk op de wijk, op basis van statistische gegevens, maar ook op basis van ervaringen van professionals en – last but not least – inzichten en meningen van (diverse groepen) bewoners. Die visie is te zien als 'nulmeting' voor de uitvoering van interventies; dat maakt het nodig om ook de monitoring op wijkniveau vorm te geven.
- De tweede functie is signaleren en agenderen. Vanuit de wijk moeten signalen komen die leiden tot actie, van burgers, professionele partners en de gemeente zelf. Die signalen komen

DE WIJKMACHINERIE: REPAREREN OF HERONTWERPEN

er niet vanzelf: daar zijn wijkplannen, wijkagenda's, schouwen, wijkteams of andere middelen voor nodig.

- De derde functie is teamvorming van professionals – dicht op de huid gezeten door bewoners – rond de aanpak van problemen die goed op het niveau van wijken kunnen worden aangepakt. Die teamvorming is nodig voor een gecoördineerde aanpak in de wijk zelf, maar ook om tegenwicht te organiseren ter correctie op de aanbodsturing vanuit sectorale beleidskokers.

Twee mitsen nog. Ten eerste: niet alle problemen kunnen optimaal op wijkniveau worden aangepakt. Dat vergt creatief schakelen tussen schalen: complex, straat, buurt, wijk, stad, regio enzovoort. Ten tweede: wees voorzichtig met bewonersparticipatie op wijkniveau. De wijk is voor de meeste groepen bewoners een papieren constructie: zij manifesteren zich op heel andere niveaus. Wie bewoners toch vooral op wijkniveau aanspreekt, loopt het risico een kweekvijver voor buurtburgemeesters aan te leggen.

Reparatie 4: Goede analyse en naar een bewezen aanpak

Het wijkgericht werken in de door ons onderzochte gemeenten heeft een goede staat van dienst in het opvangen van signalen en deze verbinden met wat er door organisaties moet gebeuren. We zien in die gemeenten wijkambtenaren vaak letterlijk hard heen en weer rennen tussen de wijk en het gemeentehuis. Ze presteren daarmee ontegenzeggelijk veel. Toch zou het goed zijn als ze wat minder renden en wat vaker dachten. Dat zullen ze zeker moeten doen als het de ambitie is binnen het wijkgericht werken het sociale een rol van betekenis te geven. Er liggen de komende jaren nogal wat 'hete' onderwerpen voor het grijpen in de wijken: jeugdproblematiek, spanningen tussen bevolkingsgroepen, gebrek aan sociale cohesie enzovoort. Wijkambtenaren zouden preciezer moeten signaleren wat er in straten, buurten en wijken gebeurt, wat de echte problemen zijn en wat de oorzaken zijn. Alleen op basis van een grondige analyse kan het wijkgericht werken fungeren als thermometer die aangeeft wat er in de wijken gebeurt en daarmee ook wat de maatschappelijke opgaven voor de middellange- en lange termijn zijn. De 'achter de voordeur gesprekken' die op dit moment in veel wijken worden gehouden zijn voorbeelden van een methode om beter te weten wat er delen van wijken gebeurt. De aanpak van hardnekkige sociale problemen begint bij een goede analyse die goed in kaart brengt wat er speelt. Daarnaast vinden we dat er veel beter moet worden onderzocht welke interventies in projecten en programma's nu eigenlijk werken en effectief zijn. Hogescholen, universiteiten en kennisinstituten als KEI

Kenniscentrum voor Stedelijke Vernieuwing (www.kei-centrum.nl) en NICIS (www.nicis.nl) kunnen hier een rol spelen.

ZWOEGEN

We hebben hierboven vier haperingen in kaart gebracht die we bij ons onderzoek naar de wijkmachinerie die de afgelopen vijftien jaar met vallen en opstaan is ontwikkeld, aantreffen. We hebben ook aangegeven op welke manier deze haperingen met relatief eenvoudige middelen gerepareerd kunnen worden. Dit brengt ons op een laatste kwestie: moeten we willen repareren of is het tijd voor een ingrijpend herontwerp. Volstaat renovatie of is sloop/nieuwbouw noodzakelijk?

Die laatste vraag is met opzet in aan de stedelijke vernieuwing ontleende termen gesteld. Het lijkt er namelijk wel eens op dat er in Nederland twee tamelijk los van elkaar staande vormen van wijkgericht werken bestaan. Enerzijds de wijkmachinerie in de 'gewone' wijken zoals we die hierboven hebben beschreven, anderzijds de – altijd ook wijkgerichte – stedelijke vernieuwing. Die tweede vorm onderscheidt zich op verschillende manieren van de eerste:

- de plan- en visievorming is vele malen grondiger, met een horizon van decennia en een brede scope;
- de projectmanager heeft een veel zwaardere positie, zowel op locatie als ten opzichte van het stadhuis;
- de gebruikers van het te vernieuwen gebied (burgers, bedrijven en passanten) worden veel serieuzer genomen.

Ook de wijkaanpak in de prachtwijken – die we eerder typeerden als 'topsport' – lijkt soms wel enigszins op de manier van werken in de stedelijke vernieuwing. De ambtenaren daar zijn doorgaans veel beter toegerust en gepositioneerd dan de sappelende en zwoegende wijkambtenaar die we in ons onderzoek zo vaak tegenkwamen.

Maar er is hoop. Verschillende gemeenten experimenteren momenteel met het opzetten van vormen van 'gewoon' wijkgericht werken die zijn geschoeid op de leest van de stedelijke vernieuwing. Dat wil zeggen: met grondiger plannen, met echte wijk- of gebiedsmanagers en met vormen van participatie die breder zijn dan de traditionele wijkraadraadpleging.

Dat herontwerp van de wijkmachinerie heeft naar onze mening grote potenties. Het haalt het wijkgericht werken uit de wereld van het fysieke beheer met een sociaal sausje naar wat het werkelijk moet zijn: vanuit een territoriale eenheid problemen en potenties signaleren en

agenderen in een breed programma om vervolgens alle partijen – burgers en bedrijven, instellingen en de overheid – te committeren aan de aanpak.

LITERATUUR

- Algemene rekenkamer (2008). *Krachtwijken – monitoring en verantwoording van het beleid* [Empowered communities – monitoring and accounting]. Den Haag: Algemene rekenkamer.
- Bijl, R., Boelhouwer, J. & Pommer, E. (Eds.) (2007). *De sociale staat van Nederland* [Social status of the Netherlands]. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boer, N. de (2001). De opkomst van de wijkaanpak als dominante strategie in het sociaal beleid [The rise of community approach as a dominant strategy in social policy]. In Duyvendak, J.W., & Veldboer, L. (Eds.), *Meeting point Nederland* (pp. 29–50). Amsterdam: Boom.
- Boer, N. de (2007). Van wijkbeheer naar 'Bureau Burger & Samenleving' [From community management to 'bureau citizen & society']. In Diepenmaat, E. & Stam, W. (Eds.), *Buurten in Noord-Holland* (pp. 24–30). Purmerend: Primo Noord-Holland.
- Brink, G. van den (2007). *Prachtwijken?! – De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken* [Prachtwijken?! – Opportunities and restrictions of Dutch problem districts]. Amsterdam: Bert Bakker.
- Buddingh, I. & Jong, J. de (2006). *Achter de voordeur – woonmaatschappelijk werk nieuwe stijl* [Behind the front door – new style residential social work]. Den Haag: Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting.
- Fraanje, M.J., et al. (2008). *Effecten van gemeentelijke herindelingen* [Effects of communal redivisions]. Utrecht: Berenschot.
- Hart, J. de (Ed.) (2002). *Zekere banden – Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid* [Certain ties – social cohesion, livability and security]. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Helleman, G. (2007). *Wijkactieplannen lijken voor nieuw elan te zorgen* [Community action plans seem to result in new zest]. Den Haag: KEI, Kenniscentrum voor Stedelijke Vernieuwing.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008). 'De ontkokering voorbij, slim organiseren voor meer regelruimte' [Past sectorization, organizing smartly to get more room for handling]. Amsterdam: SWP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1998). *Sociaal en cultureel rapport 1998 – 25 jaar sociale verandering* [Social and cultural report 1998 – 25 years of social change]. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VROM-raad (2006). 'Stad en stijging' [City and upward mobility]. Den Haag: VROM-raad.

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). 'Vertrouwen in de buurt' [Trust in the neighbourhood]. Amsterdam: University Press.
- Weterings, R. (2004). 'De wijk als hangplek voor professionals' [Districts as hang around places for professionals]. LPB-nieuwsbrief november.
- Zuylen, J. van (2007). 'Help! een burgerinitiatief' [Help! a citizens' initiative]. Den Haag: InAxis, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.