

Binnengekomen 8 juli 2008
Geaccepteerd 13 oktober 2008

Dr. Harry Broekman (Amsterdam, 1947) is zelfstandig gevestigd onderzoeker en publicist. Naast werk op gebied van wijkgericht werken en samenlevingsopbouw, publiceerde hij in 2004 de *Grondregels voor hetagogisch handelen* (uitgeverij Nelissen, Soest). Zie www.broekmanonline.com. Correspondentieadres: Willy den Oudenstraat 16, 3056 AD, Rotterdam.

ACHTERGRONDEN BIJ DE AANPAK VAN DE 'KRACHTWIJKEN'

HARRY BROEKMAN

Krachtwijken kunnen aan de slag

Minister Vogelaar voor Wonen, Wijken en Integratie stelt deze kabinetsperiode 300 miljoen euro extra beschikbaar voor de wijkaanpak. Het jaar 2009 staat in het teken van de uitvoering van de wijkactieplannen. Alle overeenkomsten, waarin de ambities van de wijken staan geformuleerd, zijn ondertekend door het rijk en de achttien gemeenten, de financiering is rond. In de veertig krachtwijken heeft het beleid tot nog toe niet veel verschil kunnen maken. Een nieuw partnerschap tussen het rijk en de gemeenten moet ervoor zorgen dat aan het einde van de kabinetsperiode de eerste resultaten zichtbaar en merkbaar zijn. Het doel is dat lokale overheden en organisaties beter met elkaar samenwerken en vanuit het perspectief van de burgers denken. Het rijk zal de gemeenten bijstaan in de uitvoering van de plannen, maar zal ook jaarlijks nagaan of de verbetering in de wijken op schema ligt. Vogelaar wil de komende tien jaar de leefbaarheid in de aandachtsgebieden verbeteren. Ze trekt 58,5 miljoen euro uit voor de medefinanciering van de wijkactieplannen. Een van de punten binnen de wijkaanpak is de samenwerking met de buurtbewoners. Om hen te betrekken bij de leefbaarheid van hun eigen buurt kunnen zij rekenen op 25 miljoen euro. Deze bewonersbudgetten krijgen bewoners toegekend voor initiatieven die zij belangrijk vinden voor hun wijk. (Nieuwsbericht in Zorg + Welzijn, 1 oktober 2008)

De regering wil veertig wijken verbeteren. Wijken die slecht scoren op kenmerken als hoogte huishoudinkomen, het deel werkenden in de wijkbevolking, woningen met een lage kwaliteit of meer algemeen: de sociale en fysieke kwaliteit. Bij het plannen maken voor deze 'krachtwijken' wordt deels teruggesproken op soortgelijke wijkgerichte achterstandbestrijdingsprogramma's. Tegelijkertijd lijkt het de pretentie dat het dit keer anders en beter zal gaan.

'Programmaminister' mr. Ella Vogelaar werd door vice-premier Bos naar voren geschoven als een minister die duidelijk het verschil moet markeren als de PvdA in een regering zit. Een 'spindoctor' werd gehuurd om haar te assisteren. De website van het ministerie van VROM (www.vrom.nl) blaakt ondertussen van optimisme:

'Binnen acht tot tien jaar moeten de aandachtswijken weer zijn omgevormd tot vitale woon-, werk- en leefomgevingen, waar het prettig is om te wonen en te werken en waarin mensen betrokken zijn bij de samenleving en participeren op de arbeidsmarkt.'

De redactie van *Sociale Interventie* wil de aanpak van deze veertig wijken – en de achterliggende veronderstellingen daarvan – op gezette tijden in het tijdschrift bespreken. Als opmaat daartoe fungeert dit artikel. Daarin wordt de geschiedenis van de wijkaanpak in Nederland na de Tweede Wereldoorlog kort belicht.

Om mede op basis daarvan succes- en faalfactoren voor de huidige wijkaanpak te identificeren.

GESCHIEDENIS

Er zijn drie golven van verhevigde aandacht voor de wijk geweest, daar zijn verschillende auteurs het over eens, en ook de periodisering spoot redelijk (De Boer, 2001; Van der Pennen, 2003; WRR, 2005).

De eerste periode: 1945-1960: de wijk als conserverend concept

De tweede periode: 1965-1980: de wijk als strijdtoneel

De derde periode: 1990-heden: de wijk als werkplaats voor samenlevingsopbouw

Hierna schetsen we die opeenvolgende aandacht voor de wijk tegen de achtergrond van dominante thema's per periode.

De eerste periode (1945-1960): de wijk als conserverend concept

De maatschappij is verzuild, elites maken de dienst uit, respectievelijke achterbannen volgen, hoewel allengs in afnemende mate. Solidariteit en consensus overheersen: iedereen wordt geacht hard te werken om het land er weer bovenop te helpen. De steden groeien, het platteland kent nog eigen sfeer en cultuur. Het is een periode van zich aanpassen in een paternalistische maatschappij die overigens veel investeert in de opbouw van een stelsel voor sociale zekerheid. Meer dan voor de oorlog is er sprake van sociale stijging, toch blijven verschillen tussen arbeiders, middenstand en de hogere klasse domineren. Het gezin is de hoeksteen van de samenleving.

Er heerst woningnood: veel 'onbewoonbaar verklaarde woningen' blijven 'onverklaarbaar lang bewoond'. Het antwoord wordt gevonden in snel, industrieel en veel bouwen om de woningnood op te lossen. Zulks gegroepeerd in wijken die een belofte in zich dragen: licht, lucht, water, kijkgroen en ruimte maken een beter mens van de huurders. Die wijk is niet louter een aggregaat van wooneenheden, de buurt niet een

onderverzameling van nabije huurders. De wijk wordt door de 'makers' (stedenbouwers, architecten, politici en welzijnsfunctionarissen) gezien als een bestaansmilieu, een te bewerken milieu dat gelukkige mensen, productieve gezinnen en harmonieuze gemeenschappen voortbrengt.

Beslissers willen zo ook parochiale gemeenschappen stimuleren om ontworteling en godsdienstverval te voorkomen: stadslucht maakt te veel vrij.

Gemeenschapsopbouw, ook in de (nieuwbouw)wijken, gesubsidieerd en in vakbladen gepropageerd, blijkt 'zaad op de rotsen strooien'. De bewoners oriënteren en bewegen zich veel breder dan wijkgericht.

Langzamerhand ontstaat er een verschil tussen 'believers' en wetenschappers als het gaat om de wijk: socioloog Van Doorn (1955) stelt in 1955 luid en duidelijk dat de buurt geen oriëntatiekader voor mensen is. Zijn uitspraak, hoewel vaak aangehaald, stopt het wishful thinking niet. Publicisten en bestuurders blijven hangen in een ideaal van gemeenschapsopbouw. Bewoners worden echter onafhankelijker en kritischer, waarna ontzuiling, radicalisering, loonstrijd een andere, volgende wijkgedachte gaan kenmerken, met als motto 'bouwen voor de buurt'.

De tweede periode (1965-1980): de wijk als strijdtoneel voor nieuwe vormen en verhoudingen

Overheidsorganen en de semipublieke sector groeien dankzij de hoogconjunctuur verder, in omvang en budget. Meer en meer echter, komen 'antisentimenten' bovendrijven in de publieke opinie. Anti-Amerikanisme (Vietnam); anti-establishment en antikapitalisme. Generatieconflicten uiten zich sterk, traditionele bindingen verzwakken, bestaande instituties en hun leiders verliezen gezag. Er heerst een geest van protest. Inspraak en medezeggenschap worden opgeëist en 'pressure groups' komen op. Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving is wijdverbreid.

In tegenstelling tot de vorige en komende wijkgolf kenmerkt deze periode zich niet door een defensieve inzet. (De wijk als antidotum tegen vervreemding, respectievelijk tegen onveiligheid.) Angst domineert thans niet het vertoog, de wijk wordt eerder gezien als een kans. Een kans om beter samen te werken als uitvoe-

rend professionals en een geschikte werkplek om welzijn en welvaart te spreiden onder de bevolking. Welzijnswerk wordt mede gezien als een middel tot meer democratie en grotere sociale gelijkheid. Participatie wordt gestimuleerd om de kloof tussen bestuur en bevolking te overbruggen. De wijk is daartoe een geëigend kader, zo wordt gedacht. Buurt en wijk worden verder gebruikt voor alfabetisering, emancipatiecursussen en opvang van werklozen. Eerstelijns professionals nemen er initiatief tot duurzame samenwerking, soms in de vorm van een gezondheidscentrum.

In de volkshuisvesting wordt 'bouwen voor de buurt' het leidmotief, gefaciliteerd door ruime subsidie, stadsvernieuwingscorporaties en de koppeling van het verbouwproces aan een opbouwproces. Deze stadsvernieuwing stimuleert tot dusverre ongebruikelijke praktijken van opbouwwerkers: sociale actie en andere conflictaanpakken.

Vóór dat er een derde periode van grote aandacht voor de wijk aanbreekt, moeten we door de jaren tachtig, waar een 'no nonsense'-oriëntatie prevaleert. Het is het einde van de ideologie, maar niet van het kapitalisme. Deze periode markeert het begin van de afbouw van de verzorgingsstaat. Decentralisatie wordt de trend: lokaal bestuur krijgt macht en geld over welzijnswerk. De kritiek op het welzijnswerk zwelt aan en het projectmatig werken komt op. Interorganisationele samenwerking wordt – op papier – een vanzelfsprekende zaak. Het principe van bouwen voor de buurt wordt gaandeweg verlaten. Stadsvernieuwing wordt vooral gezien als een fysieke opgave. Bestaande – en recent gerenoveerde – buurten goed beheren is de focus.

De derde periode (1990-heden): de wijk als werkplaats voor samenlevingsopbouw

Deze periode wordt gekenmerkt door een toenemende nadruk op veiligheid (*law and order issues*). Daarnaast worden maatregelen genomen om uitsluiting te voorkomen en zien we veel initiatieven om participatie te bevorderen. Gezagsdragers ontwaren een tekort aan cohesie tussen de mensen en steeds vaker klinken pleidooien om 'de boel bij elkaar te houden'. Het samenleven tussen autochtonen en allochtonen wordt meer

en meer als een vraagstuk ervaren, de multiculturele samenleving wordt op den duur sterk geproblematiseerd. In de massamedia is er veel aandacht voor moraliteit; zingeving, religie. Daarnaast zijn ook misdaad en onveiligheid belangrijke thema's en krijgt de integratie van migranten veel aandacht in de media. Deze thema's worden ook gemixt. Populistische stemmentrekkers winnen terrein.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid bepleit (WRR, 2005) dat het opbouwwerk in de wijk zijn relatieve autonomie opgeeft en zich laat aansturen door sterke partijen als corporaties, veiligheidsinstanties of brede scholen. Deze 'sterke' partijen draperen steeds vaker tal van welzijnsinitiatieven rond hun kernactiviteiten om zo succesvoller te opereren. Men noemt dit ook wel vermaatschappelijking. De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), ingevoerd per 1 januari 2007, stimuleert combinaties van zorg, wonen en welzijn. De Wmo maakt dat samenwerking tussen professionals in de wijk zal toenemen. Voorts is er beginnende overeenstemming dat er binnen deze derde golf een wending in het denken gaande is. De opinie wint terrein dat fysieke verbeteringen nutteloos blijven wanneer ze niet vergezeld worden door sociale maatregelen (Mulder, 2007; Van der Pennen, 2008; Buys, 2007; Wallagh, 2006, zie verder ook de website van KEI bij het overzicht sociaal-fysiek: www.kei-centrum.nl/index.cfm?page_id=2402).

Om de wijken te verbeteren entameert de rijksoverheid impulsen, zoals gestedenbeleid, 56-wijkanaanpak VROM; Probleemcumulatiegebiedenbeleid, een campagne als 'Sociale Vernieuwing' en programma's als 'Heel de Buurt' en 'Buurt aan Zet', 'Buurt Onderwijs en Sport'. Aandacht gaat vooral naar stedelijke vernieuwing, eerder dan buurtopbouw. Er wordt veel contact gelegd met bewoners. Top-down, bottom-up en mixvarianten komen naast elkaar voor. Interactief beleid maken bepaalt het beeld. Deze periode is niet alleen de periode van de projectencarrousel maar ook de periode van de hypes: Integraal werken, ketenaanpak, vraaggericht werken, 'evidence based' werken, resultaatgericht werken, marktwerking, managementisme, transparantie, accountability en meer. Die hypes compliceren de wijkaanpak, de hijgerige opeenvolging

ervan belemmert cumulatie van kennis over de aanpak. De bijkomende variabelen wisselen immers permanent.

Afsluitend over de drie golven van wijkaanpak

Wat valt op tijdens deze vogelvlucht over 'de geschiedenis' van de wijkaanpak?

Te midden van de veertig Vogelaarwijken treffen we oude bekenden aan als Woensel-West in Eindhoven, Kanaleneiland in Utrecht en de Schilderswijk in Den Haag. Zulke wijken waren eerder object van zorg en aandacht onder namen als volksbuurt, achterbuurt, achterstandswijk, saneringswijk, aandachtswijk, probleemcumulatiegebied, probleemwijk, adoptiewijk. Miljarden werden er sinds de Tweede Wereldoorlog ingepompt, maar nog altijd moet de subsidiekraan wij open. Waarschijnlijk zal het niet zo zijn dat dit na tien jaar niet meer nodig is. Integendeel, een weddenschap dat de wijkaanpak nog wel dertig à veertig jaar door zal modderen, is kansrijker.

Dat roept de vraag op: wat is er fout aan het andere beleid, dat er telkens een wijkaanpak als remedie wordt gezocht? Denk hierbij bijvoorbeeld aan beleid op het gebied van werk, onderwijs, opvoeding en justitie (waaronder reclassering). In plaats van telkens aan wijk en wijkaanpak te sleutelen zou toch onderhand de vraag gesteld moeten worden: wat is er qua overig beleid nodig opdat de gebrekkige opererende wijkaanpak beter loopt, dan wel dat deze overbodig wordt?

Ook gelet op de miljarden die erin worden gestoken, vindt er weinig innovatie plaats in gebiedsgerichte sociale interventies. Door de jaren heen is er dan ook eigenlijk weinig vooruitgang op het gebied van sociale interventies zichtbaar¹. Een paar voorbeelden:

- In de wijkraden van de eerste periode kwamen de professionals bijeen, tijdens de tweede periode werkten zij in eerstelijns samenwerkingsverbanden om via 'ketenaanpak' in de derde periode elkaar weer tegen te komen (en dikwijls weer tegen te werken).
- Wijken zijn thans in het dominante denken van bestuurders niet louter meer woonmilieus, maar bestaanmilieus geworden – net zoals in de eerste periode, merkt Van der Pennen op (2004, noot

44). Deze actuele oriëntatie staat haaks op een brede maatschappelijke trend: veel mensen oriënteren zich werelds (internet); maken gebruik van diverse contexten (mobiliteit) en gedragen zich meer 'footloose' met dating tot ver over de buurtgrenzen en jobhoppen.

- Oud zijn maatregelen als buurtsport en propagandapraatjes (vergelijk het hedendaagse populaire 'branding' met de praatjes² over het bevrijdende karakter van 'licht, lucht, ruimte' van tuinwijken als Pendrecht, Rotterdam en de Bijlmer, Amsterdam).
- Sociaal werkers tonen thans hun kunnen als 'police des familles' (Donzelot, 1977) op websites als www.eropaf.org of www.achterdevoorkeur.nl. Ook op dit vlak is weinig vooruitgang merkbaar sinds de 'drang en dwang' van de eerste periode, waarin gezinsoorden en onmaatschappelijkheidsbestrijding belangrijke thema's waren.

Er werd in de eerste periode vooral over de hoofden van wijkbewoners heen over hen geschreven en beleid voor hen gemaakt, waar ze dan later in konden participeren. Dat werkte niet. Vanuit hún gezichtspunt oplossingen aandragen, werkte daarentegen wel in de stadsvernieuwing tijdens de tweede periode. Zo kwam medezeggenschap tot leven in de korte 'flowerpowerperiode' tijdens die tweede golf, waarbij overigens meer het woonblok en de straat het actietoneel vormden, dan de wijk en de buurt.

Op dit participatiesucces werd pas laat – en zeker niet overal – voortgebouwd in de jaren negentig. Van der Lans (2007) oordeelt hard:

'Als er ooit sprake is geweest van een periode in de Nederlandse volkshuisvesting waarin bewoners echt wat in de melk te brokkelen hadden, was het die periode van de stadsvernieuwing. Sindsdien doet zich eigenlijk een merkwaardig verschijnsel voor. De facto hebben bewoners in de praktijk van de beslissingen steeds minder te zeggen gekregen, terwijl zij in de beleidsmatige praktijk steeds vaker de rol van hoofdpersoon krijgen toegedicht.'

SUCCES- EN VOORAL FAALFACTOREN

Welke vooruitgang is wenselijk, welk succes moeten we nastreven, wat mag worden verwacht van de wijkaanpak?

- Contraproductief beleid wordt vermeden, laten we daar maar eens mee beginnen, dat is al moeilijk genoeg.
- Hogere treden van de participatieladder worden opengesteld, paternalisme neemt af, zelforganisatie neemt toe.
- Praktische vormen van samenwerking tussen middenklasse en lagere sociale klasse nemen toe: het perspectief van gemengd wonen wordt in een sociaal programma gezet.
- Wijken moeten beter worden én de mensen moeten er beter van worden. (Beide zaken, niet het één of het ander, voor minder doen we het niet.)
- De filosofie van de maakbare samenleving, daarvan wordt afgestapt.

Contraproductief beleid wordt vermeden

Er hangt veel geld boven de steden. Ministeries, particulier fondsen, maar ook provincies leuren met 'potjes' die allemaal voor het eind van het jaar leeg moeten. Dit fenomeen heeft geleid tot wat men noemt de projectencarrousel. Dat zijn ad-hocinterventies binnen krakkemikkige, snel in elkaar geflanste projecten. Het geld is een soort dope dat nagenoeg ieder in de industrie verslaafd heeft gemaakt, uitdelers en ontvangers gelijk. De ene vernieuwing is nog nauwelijks bezonken of de volgende twee moeten weer worden beetgepakt en geëvalueerd. Klaas Mulder (2007) spreekt over 'projectitis' en kapittelt corporaties die nooddriftig het corporatievermogen inzetten voor 'dezelfde achterhaalde interventies die gemeenten hebben wegbezuinigd'.

Een beroepsmatig beschouwer van het sociaal beleid op wijkniveau, Hans van Ewijk, spreekt over georganiseerde discontinuïteit:

'Er is onduidelijkheid over wat nu het probleem is, wie nu welke rol op zich neemt, wat de aard van de sturing door de overheid is, waar die nu precies op gericht is. Een en ander "leidt tot veel onzekerheid over de duurzaamheid van de contacten, de inter-

venties, het aanbod en het beleid".' (Van Ewijk in: Van der Lans, 2008, p. 30; zie ook De Waal et al., 2008.)

Perverse effecten van het beleid, zoals het toenemen van segregatie bij het pogen tot integratie of bij het waterbedeffect³, zouden niet (meer) mogen optreden in de krachtwijken. Consequent en aandachtig zulke contraproductieve effecten trachten te voorkomen zou een zeer waardevol element van het experiment 'krachtwijken' vormen.

HOGERE TREDEN VAN DE PARTICIPATIELADDER WORDEN OPENGESTELD, PATERNALISME NEEMT AF, ZELFORGANISATIE NEEMT TOE

Zelden zal een zo eenvoudig rijtje zo tot de verbeelding hebben gesproken als Sherry Arnstein's participatieladder (1969). Decennialang al fungeert haar meetlat – of zijn opvolgers – als snelle test voor de vraag: wat zijn de participatiemogelijkheden in dit bestuurlijk proces?

De ladder van S. Arnstein

- niveau 8 – samenwerking met burgers als opdrachtgever
- niveau 7 – samenwerking met burgers als grootste belanghebbende
- niveau 6 – samenwerking met burgers als erkend medebelanghebbende
- niveau 5 – inspraak voor/door burgers
- niveau 4 – consultatie van burgers
- niveau 3 – informatie aan burgers
- niveau 2 – opvoeding van burgers
- niveau 1 – manipulatie van (onderkende) belangen van burgers
- niveau 0 – ontkenning of onderdrukking van belangen van burgers

Ondanks vele, vele jaren ervaring met participatie op wijk- en buurtniveau in Nederland blijven de hoogste treden van de ladder veelal onbereikbaar⁴. De wijkaanpak is vooral een top-down aangelegenheid, corporaties en gemeenten willen de touwtjes in handen hou-

den (onder meer om de revenuen uit wijk- en complexverbetering zelf te kunnen blijven bepalen). De derde periode van wijkaanpak is, net als de eerste, een paternalistische. Dat is heel merkwaardig, als je kijkt naar de nog altijd toenemende mondigheid van de burger, ook mondiaal. De wijkaanpak biedt emplot voor een uitdijend circuit van functionarissen, die week in week uit met elkaar of over elkaar vergaderen. Het stimuleren van daadwerkelijke zelforganisatie van bewoners vormt een uitzondering. Van der Pennen en Van Marissing (2008, p. 195) geven aan wat er gebeurt als bewoners echt invloed krijgen:

'Wordt hen deze ruimte gegeven, dan kan het betekenissen dat het beleid een hele andere kant uitgaat dan de politieke uitgangspunten aangaven en dat oplossingsrichtingen die in de professionele coalities van ambtenaren, corporatiemedewerkers en andere professionele partijen waren gevormd, ter discussie komen te staan. Wanneer bewoners werkelijk invloed krijgen, zijn politieke en professionele agenda's niet per se maatgevend voor de beleidsvoering.'

Hoe meer geld, des te meer belangen van meer politici en professionals. Die mensen willen allemaal hun werk doen en hun organisatiebelang dienen, ze worden er ook in eerste instantie op afgerekend. Het vele geld voor de Vogelaarwijken kan zo juist een oorzaak vormen voor steeds minder invloed van bewoners op hun wijk.

De wijkaanpak stijgt in waarde als politici en professionals die paradox weten te overstijgen. Een kans om uit deze patstelling te geraken lijkt thans geforceerd te worden met die 25 miljoen euro aan 'bewonersbudget'. Mits goed gehanteerd, kan het succes van het persoonsgebonden budget in de zorg evenaren. De bewoner wordt opdrachtgever, kan er aandacht en invloed mee afdwingen. Net als het bieden van serieuze stijngingskansen voor bewoners op gebied van arbeidscarrière lijkt dit middel veel te beloven (veelbelovend is het overigens al vijf jaar, zoals blijkt uit de evaluatie van de SEV-experimenten door Huygen en Rijksschroeff in 2003).

Praktische vormen van samenwerking tussen

middenklasse en lagere sociale klasse nemen toe
Mening van bevolkingsklassen is in de praktijk een belangrijk middel om wijken in verval veerkracht te geven, zo is de gedachte. Kansarme bewoners zouden baat hebben bij de komst van kansrijke bewoners, voorzieningen krijgen meer draagvlak en de leefbaarheid neemt toe, aldus de veronderstelling.

Mengen als sociale interventie heeft veel kritiek geogst, vanwege het ontbreken van resultaten, de bijwerkingen of verkeerde vooronderstellingen. Zie bijvoorbeeld Duyvendak (1998) of Veldboer (2001). De bovenstroom in de opinievorming is echter dat het idee nog de 'benefit of the doubt' verdient en gezocht moet worden naar betere uitvoering, onder gunstiger voorwaarden.

Van der Land (2007b) schuift in dit verband maatregelen naar voren om de keuzevrijheid van arme stadsbewoners te vergroten. Door geldtekort gedwongen, tegen heug en meug blijven wonen in een wijk, is niet bevorderlijk voor de omgang met medebewoners.

Verkassen en zich verbeteren betekent dan een winsituatie voor vertrekkers én blijvers tegelijk.

Veldboer et al. (2008) bieden aanwijzingen om positieve interactie tussen gevestigden en nieuwkomers kansrijker te maken. Zij bepleiten onder andere dat sociaal werkers intensiever zich wijden aan het tot stand brengen van contact tussen heterogene buurtgenoten en hun contactleggingsinstrumentarium verruimen.

Veldboer et al. (2008) onderzochten ook de werking van enkele mentoraatprojecten op stedelijk niveau.

Waarbij dus personen uit de middenklasse een ander vrijwillig begeleiden. Mentor en mentee wonen daarbij niet in dezelfde wijk. De conclusie die Veldboer et al. trekken, is deze: zulke ondersteuning van individuen uit de middenklasse naar individuen in lagere sociale klasse heeft zin, mits goed opgezet en gestructureerd. Deze constatering ondersteunt het idee dat mensen niet per se bij elkaar in de buurt hoeven te wonen om met hen maatschappelijke vooruitgang te organiseren. Zodra men steun zoekt voor een initiatief van bewoners uit een achterstandswijk, is het slim om zich te richten op de hele stad/regio. Dat vergroot de kans op een 'match'.

De conclusie welt naar boven dat wil men kansarme wijkbewoners vooruithelpen door hen in contact te brengen met beter gesitueerden, vooral geïnvesteerd moet worden in 'content', minder in woningbouwplannen. 'Content' wil hier zo veel zeggen als: inzicht in voorwaarden, methodiekontwikkeling, kennis over begeleidingstypen, en ja, zoiets als contactlegging en -onderhoudskunde.

In die klassenoverstijgende communicatie over en weer zou een glansrol kunnen liggen voor het opbouwwerk, in origine sterk in het verbinden en organiseren.

Wijken moeten beter worden én de mensen moeten er beter van worden

Beide zaken, niet het een of het ander. Het is echter opvallend dat zoiets niet gewoon is. Actoren willen lang niet altijd wijk én (zittende) bewoners vooruitbrengen. Soms fungeert de wijk als niet meer dan samenwerkingsgebied rond klanten of cliënten (bijvoorbeeld bij jeugdhulp). Soms wil men de wijk herstructureren, waarbij de bebouwing grotendeels wordt gesloopt om een mooiere, beter functionerende versie 2.0 te krijgen, met grotendeels andere gebruikers.

In contrast hiermee hield de VROM-raad (2005) een pleidooi voor het individueel vooruitkomen in de maatschappij, door tijdens de aanpak van de wijk scholing, werk of een andere verbeterroute aan te bieden. Deze aanbeveling verleide Van der Land (2007a) tot het commentaar dat bewoners daarmee sinds lange tijd een sterk, persoonlijk belang verkrijgen in de stedelijke vernieuwing in hun buurt. Deze bewoners promoveren zo van verwisselbare deelnemer op de participatieladder van inspraak, naar een unieke bestijger van een gepersonifieerde carrièreladder in de maatschappij. Zo spelen ze dan in een hogere divisie, doen mee voor echt. In de ogen van Van der Land kan dit bieden van stijgingskansen een beslissende draai geven aan het totale verbeterproces in een wijk.

Die maakbaarheidsfilosofie, is dat geen fluiten in het donker?

Een opvallende beweging in het huidige denken over de wijkaanpak is de merkwaardige comeback van het idee van een maakbare samenleving, dit keer in de wijk. Niet slechts optimisme of daadkracht, neen

recente publicaties stralen een geloof in nabije resultaten uit. 'The planning of change' keert terug in de vorm van een fasenmodel (*Sociale Wijkvisie* van Fortuin en Ouweland, 2003); alchemie (Kleinmans, 2005, zie kader hierna) of via reputatiebeheer, keuzevrijheid op maat voor bewoners, identiteitstrategieën en kennismangement (Ouweland et al., 2008). Of de maakbaarheid van de wijk valt te bereiken dankzij concepten en instrumenten van transitie management, ketenregie, procesarchitectuur en coproductie⁵ (Van Twist, Kort en Timmerman, 2004).

Citaat uit het artikel 'De maakbaarheid van Sociaal Kapitaal' (Kleinmans, 2005)

'Sociaal kapitaal blijkt tot op zeker hoogte maakbaar, doordat herstructurering de randvoorwaarden voor de ontwikkeling van sociaal kapitaal positief beïnvloedt. Als dat eenmaal is gebeurd, is het aan de bewoners zelf om sociaal kapitaal te ontwikkelen. Corporaties spelen echter een cruciale rol in de randvoorwaarden, in bijvoorbeeld de samenstelling van de woningvoorraad en de buurtkwaliteit. De aangrijpingspunten voor corporaties zijn drieledig. Ten eerste dient de fasering van herstructurering zoveel mogelijk ruimte te geven aan herhuisvesting en doorstroming binnen de buurt zelf. Dat betekent dus: eerst betaalbare nieuwbouw en dan pas sloop, gevolgd door middeldure nieuwbouw in de koopsector.

Ten tweede een stevige inzet op het 'schoon, heel en veilig', in nauwe samenwerking met de gemeente... Bij de afhandeling van klachten over onderhoudverval kan ook nog een wereld gewonnen worden. Ten derde kan de corporatie initiatieven stimuleren om bewoners (oppervlakkig) kennis met elkaar te laten maken. Op dit punt is al heel veel ervaring opgebouwd met Opzoomeren, portiekgesprekken en bijvoorbeeld de Rotterdamse stadsetiquette. Initiatieven van bewoners om tot leefregels in straten of portieken te komen, verdienen zonder meer stevige ondersteuning. Veel corporaties pakken dit al op, maar hier kan nog meer op ingezet worden.'

AFSLUITEND

In de jaren zeventig, tijdens de tweede golf van wijk-liefde, vormde 'bouwen voor de buurt' een werkzaam principe om conjuncturele rijkdom te verdelen. Volkswede over hoge huren of afbraak werd, bij een gebrek aan zeggenschap, via de wijkaanpak gedempt. Toen, als ware het een springvloed, vielen een aantal processen samen, zoals economische voorspoed, instortend regentesk bestuur, assertiever wordende bewoners en een opkomende generatie gretige, kritische professionals. Dit uitzonderlijk samenvallen zorgde voor een korte, uitzonderlijk vruchtbare periode voor de wijkaanpak, de stadsvernieuwing en het opbouwwerk als werksoort.

Incidenteel succes plus een effect als efficiencymaatregel⁶ kan de wijkaanpak dus niet ontzegd worden. Deze score kan het enthousiasme echter niet verklaren. De massale populariteit, telkens weer, moet elders gezocht worden: de wijk blijkt niet zozeer integratiekader voor bewoners, als wel voor ambtenaren, politici en professionals. De wijk fungeert als verzamelplaats voor bestuurders en professionals die emplooi zoeken voor hun goede werken. Bestuurders hebben geld, politici willen scoren en professionals willen hun technologie inzetten. Zij zijn constant op zoek naar platforms om zich te manifesteren. De wijk als publiek bedrijfsverzamelgebouw, gekoloniseerd door een wisselende horde entrepreneurs, aangezogen door telkens weer nieuw projectgeld. Dat is het gevaar dat de wijkaanpak bedreigt.

'We moeten af van de projectenziekte. Al die kortlopende pilots en turbowijken, 13,30,56, dat werkt vooral stigmatiserend... Er moet – en dat klinkt misschien heel ouderwets – weer een vertrouwensband met de bewoners worden opgebouwd, en mensen moeten ervaren dat wat er gebeurt in hun belang is.'

Aldus lid VROM-raad mevr. A. Rijckenberg (geciteerd in Smit, 2007), tijdens een rondetafelgesprek over het verloop van de stedelijke vernieuwing, vorig jaar georganiseerd door het Nirov. Mevr. A. Rijckenberg biedt met haar statement een belangrijke opening naar de sociaal werker. Die is immers specialist bij uitstek voor

dit opbouwen van vertrouwen en het geduldig hakken van paden naar een betere toekomst, weg uit de jungle van belangentegenstellingen en kortetermijnopzetjes.

Hortulanus (2001) schrijft over de inhoudelijke opdracht van de sociale werkers in de wijk vervolgens:

'De sociale sector zou zich niet moeten beperken tot het reageren op fysiek-sociale vraagstukken en het begeleiden van ingrepen daarin. Ze zou meer een prominente rol moeten spelen, dat wil zeggen dat ze een zodanig effectieve kennis over sociale leefomgeving zou moeten hebben, dat zij een eigen bijdrage kan leveren aan sociale profilering van stedelijke deelgebieden en de daarbij passende sociale interventies.' (p. 18)

Hortulanus schrijft een en ander als wens op. Helaas werd acht jaar na dato weinig vooruitgang geboekt inzake effectieve kennis, de inhoud van de eigen bijdrage en de aard van de daarbij passende interventies.

De veertig Vogelaarwijken zouden gebruikt moeten worden als oefenterrein waar ook op deze punten gevorderd wordt.

NOTEN

1. Zo is ook bij het verwante grotestedenbeleid de klacht geuit dat de programma's van de steden allemaal zo op elkaar lijken. Zie bijvoorbeeld Duyvendak (2000). Qua aanpak zijn er ook geen 'linkse of rechtse' gemeenten.
2. In plaats van 'praatjes' mag ook worden gelezen 'management by speech'.
3. Na het gedwongen verhuizen – vanwege sloop – van bewoners van de wijk Crooswijk in Rotterdam bleek dat etnische segregatie van enkele buurten waar zij heen waren gedirigeerd, was toegenomen. Nota bene: de sloop werd ingezet om te zijner tijd in het Nieuw Crooswijk een meer gemengde wijk te kunnen creëren. Dit wordt het waterbedeffect genoemd: negatieve verschijnselen, bijvoorbeeld criminaliteit of overlastgevend gedrag worden inderdaad beëindigd in de targetwijk, maar duiken elders in de stad weer op. Hoewel een hardnekkig verschijnsel menen Kleinhans en Slob (2008) dat

- die ongewenste fenomenen ervan beïnvloedbaar zijn, sterker nog, te voorkomen zijn.
4. Deventer, maar vooral Roombeek te Enschede na de vuurwerkramp, vormen uitzonderingen.
 5. Coproductie door hen opgevat als een bestuursstijl die niet alleen zich richt op instrumentele probleemoplossing, maar ook op cultureel-symbolische aspecten van betekenisgeving.
 6. De wijk fungeert ook als indelingsprincipe voor instellingen en bedrijven die in een stad een aantal mensen op straat hebben lopen (postbodes, krantenbezorgers, wijkverpleegsters, monteurs van nutsbedrijven, vuilnisophaaldienst, politieagenten). De wijk (= een aggregaat van postcodegebieden) biedt dan een handig indelingsprincipe om stedelijke taken te verdelen, wijkgericht werken fungeert dan als efficiëncymaatregel.
- LITERATUUR**
- Arnstein, S. (1969) 'A ladder of citizen participation'. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216-224.
- Boer, N. de (2001) 'De opkomst van de wijkaanpak als dominante strategie in het sociale beleid'. In: L. Veldboer en J.W. Duyvendak (red.) *Meeting Point Nederland*. Amsterdam: Boom.
- Buys, A. (2007) 'Herstructurering in dienst van de gemeenschap'. *Output*, 6, 18-22.
- Doorn, J.A.A. van (1955) 'Wijk en Stad; reële Integratiekaders?' In: Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk *Prae-adviezen voor het Congres over Sociale Samenhangen in Nieuwe Stadswijken*. Amsterdam.
- Donzelot, J. (1977) *La police des familles*. Parijs: Eds De Minuit.
- Duyvendak, W.G.J. (1998) 'De gemengde wijk'. *Tijdschrift voor de sociale sector*, maart/april, 14-19.
- Duyvendak, W.G.J. (2000) 'Verschil als ongelijkheid, verschil als diversiteit? Het probleem en de analyse. De sociale pijler van het GSB'. *MO/ Samenlevingsopbouw*, 19(173), 20.
- Hortulanus, R.P. (2001) 'Leefomgeving en sociaal beleid'. In: R.P. Hortulanus en J.E.M. Machielse (red.) *Op het snijvlak van de fysieke en de sociale leefomgeving*. Den Haag: Elsevier
- Bedrijfsinformatie bv.
- Fortuin, K. en A. Ouweland (2003) *Leidraad Sociale Wijkvisie*. Den Haag: Ministerie VROM; Ministerie VWS.
- Huygen, A. en R. Rijksschroeff (2003) *Wijkgebonden leefbaarheidsbudgetten als instrument voor bestuurlijke vernieuwing*. Utrecht/ Rotterdam: SEV/Verwey-Jonker Instituut.
- Kleinans, R. (2005) 'De maakbaarheid van sociaal kapitaal'. *Aedes Magazine*, nr. 12. Retrieved from: www.kei-centrum.nl/websites/kei/files/kei2003/kei-files/corpoovenista/corpoovenista2_2-artikel-kleinans-juli.pdf.
- Kleinans, R. en A. Slob (2008) 'Herhuisvesting en het waterbed: probleem opgelost of verplaatst?' In: A. Ouweland, R. van Kempen, R. Kleinans en H. Visscher (red.) *Van wijken weten: Beleid en praktijk in de stedelijke vernieuwing*. Amsterdam: IOS Press bv.
- Land, M. van der (2007a) 'Sociale stijging door herstructurering', *Output*, nr. 6, 25-30. Den Haag: NIROV.
- Land, M. van der (2007b) 'Kiezen voor keuze. Over menging in stadsbuurten en vrijheid van woonkeuze', *Output*, nr. 7, 7-18. Den Haag: NIROV.
- Lans, J. van der (2007) Inleiding tijdens het Aedes-debat 'Wijkaanpak: met elkaar, voor elkaar!', d.d. 10 september 2007 in Utrecht. *Aedes Magazine*, nr. 21/2007. Ook te lezen op www.josvdlans.nl.
- Lans, J. van der (2008) 'Georganiseerde discontinuïteit'. *TSS Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, nr. 3., maart, 30-31.
- Mulder, K. (2007) 'Herstructurering: een sociale interventie – maar huisvesters hebben de regie'. *VHV-bulletin*, april 2007, 7-9.
- Ouweland, A., R. van Kempen, R. Kleinans en H. Visscher (red.) (2008) *Van wijken weten. Beleid en praktijk in de stedelijke vernieuwing*. Amsterdam: IOS Press bv.

- Pennen, T. van der (2003) 'Een slingerbeweging in de tijd: de fysiek-ruimtelijke context'. In: N. de Boer, H. Broekman, P. Kagie, A. Sprinkhuizen en J. de Wild *Heel de buurt gebundeld*. Utrecht: NIZW.
- Pennen, T. van der (2004) *Herstructurering in historisch perspectief*. Utrecht: NIZW.
- Pennen, T. van der, S. Davis en A. Ruijsbroek (2006) *Uitvoerend werk. De koppeling tussen de fysieke en sociale opgave bij stedelijke vernieuwing*. Delft: TUDelft (OTB).
- Pennen, T. van der (2008) *Verslag Corpovenista Themamiddag 'Sociale stijging als perspectief?' van 6 maart 2008*. Zie ook www.corpovenista.nl.
- Pennen, T. van der en E. van Marissing (2008) 'Bewonersparticipatie: onvoorspelbaar maar ook onmisbaar'. In: A. Ouwehand, R. van Kempen, R. Kleinhans en H. Visscher (red.) (2008) *Van wijken weten. Beleid en praktijk in de stedelijke vernieuwing*. Amsterdam: IOS Press bv.
- Smit, M. (2007) 'Stedelijke vernieuwing: terug- en vooruitblikken', *Output*, nr. 6, p. 14. Den Haag: NIROV.
- Twist, M. van, M. Kort en M. Timmerman (2004) *Stip-Studie Organiserend vermogen in de grote stad*. Nijmegen/Den Haag: Nicis Institute.
- Veldboer, L. (2001) 'De naïviteit van het stedelijk beleid'. *Tijdschrift voor de sociale sector*, mei, 16-21.
- Veldboer, L., R. Engbersen, J.W. Duyvendak en M. Uytterlinde (2008) *Helpt de middenklasse?* Den Haag: Nicis Institute.
- VROM Raad (2005) *Stad en stijging. Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing, advies nr. 54*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Waal, V. de, H. van Ewijk, I. Scheijmans en K. van Vliet (2008) *Samenspel in de buurt – Burgers, sociale professionals en beleidsmakers aan zet*. Amsterdam: SWP Uitgeverij.
- Wallagh, G. (2006) *De nieuwe consensus over stedelijke vernieuwing. Sociaal economische structuurversterking van stad en samenleving KEI, N-reeks nr. 12*. Rotterdam: KEI.
- WRR (2005) *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

SUMMARY

In 2006 the Dutch government selected 40 low income communities to participate in a comprehensive social improvement programme that was aimed at creating significant increases in relevant social indicators within 10 years. Such extensive programmes are not a novel phenomenon in the Netherlands. On the contrary, since World War II many and varied schemes have been applied in disadvantaged city districts. This paper discusses the history, methods and outcomes of these interventions, and indicates three factors each for both success and defeat. Better to be avoided are: the idea of forcing quick and easy changes upon society through social engineering; being disrespectful of tenants' interests; and passing problems onto neighbouring districts. Success is more assured when interaction between low and middle-income groups is systematically organised; when inhabitants of deprived neighbourhoods are given intensive and respectful assistance to find work or complete their education; and when citizens are encouraged and facilitated to make their own arrangements.