

# Wijkgericht werken

Een onderzoek naar de effectiviteit van het wijkgericht werken als gebiedsgerichte aanpak.

Dronten, mei 2011

Ronald Blom

S1396668

Master Planologie

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Rijksuniversiteit Groningen

Begeleider:

Ir. G.H. Heins

## **Voorwoord**

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie wijkgericht werken. Deze is geschreven als afsluitend onderdeel van de Master Planologie. De scriptie gaat in op de vraag in hoeverre het wijkgericht werken nou een effectief middel is om gebiedsgericht beleid te voeren.

Toen ik met deze scriptie begon dacht ik dat ik wel een redelijk makkelijk onderwerp had gekozen. Echter naarmate ik mij steeds verder in het onderwerp ging verdiepen, bleek dat het toch allemaal wat ingewikkelder lag. Hierdoor heeft het mij wel veel moeite gekost om enige lijn in de scriptie aan te brengen. Mede door de ondersteuning van dhr. Heins, is mij dit uiteindelijk toch wel redelijk gelukt, waarvoor dank. Met gepaste trots presenteer ik u dan ook deze afstudeerscriptie.

Het schrijven van deze scriptie is niet altijd vlekkeloos gegaan en er waren tijden bij dat ik dacht dat ik hem nooit af zou maken. Mede door de steun van mijn familie ben ik er toch steeds weer verder mee gegaan en heb ik hem uiteindelijk afgemaakt. Ik ben hen voor de steun die zij mij gegeven hebben dan ook heel dankbaar en dan met name mijn ouders, die altijd achter mij stonden. Daarnaast wil ik nog alle mensen bedanken van de verschillende gemeenten die hebben meegewerkt aan mijn onderzoek.

Ik wens u allen veel leesplezier toe.

Ronald Blom

Groningen/ Dronten, mei 2011

## **Samenvatting**

Wijkgericht werken is een aanpak die zich richt op het verbeteren van de directe leefomgeving in de wijken, in samenwerking met burgers en andere actoren, door middel van een integrale aanpak van problemen. In dit onderzoek wordt onderzocht in hoeverre het wijkgericht werken een effectief middel is om gebiedsgericht te werken. Daarvoor is er eerst een theoretisch kader gemaakt en vervolgens is gekeken hoe er in de empirie, door drie verschillende gemeenten, tegen het wijkgericht werken wordt aangekeken.

### ***Theoretisch kader***

De ontwikkeling van het wijkgericht werken heeft zich door de jaren heen gekenmerkt met periodes van grotere en minder grote belangstelling. In de 20<sup>e</sup> eeuw zijn drie golfbewegingen te onderscheiden. De eerste golf begint in de jaren vijftig met de wijkgedachte. Hierbij was het idee dat, door op wijkniveau het gemeenschapsleven aan te jagen, de kwalijke aspecten van de verstedelijking konden worden tegengegaan. Al in de tweede helft van de jaren vijftig ging de wijkgedachte ten onder. Onder andere omdat de gedachte dat het gemeenschapsleven en denken beïnvloedbaar was door een totale organisatie van het wijkleven een illusie bleek. Daarnaast ging het ten onder vanwege het streven van de overheid om grootschalige actie te ondernemen tegen de woningnood, waar de wijkgedachte niet in paste. Vervolgens was er dus een tijd lang geen aandacht voor de wijk als integratiekader, omdat er vooral veel gebouwd moest worden vanwege de woningnood.

De tweede golf (1970-1990) van de wijkaanpak begint met de stadsvernieuwing. Nadat de grootste woningnood aan het begin van de jaren zeventig voorbij was kon worden begonnen met het aanpakken van de oude stadswijken. Dit is de periode van de stadsvernieuwing en kan worden gezien als de tweede golf van de wijkaanpak. Met deze stadsvernieuwingsoperaties, in de jaren zeventig, kreeg de wijkaanpak langzaam maar zeker steeds meer aandacht. In eerste instantie werd de stadsvernieuwing vooral ingegeven door de noodzaak van fysieke herstructurering, maar na een aantal jaren bleek dat eenmalig vernieuwen alleen niet voldoende was om de problemen in de wijken aan te pakken. Hierdoor kwamen naast nieuwbouw en renovatie ook fysiek en sociaal beheer op de agenda. Dit was de eerste aanzet om problemen in een wijk op een integrale probleemgerichte wijze aan te pakken. Daarnaast kwam in deze periode de wijkwelzijnsplanning op. Dit hield in dat het welzijnsbeleid per wijk werd opgezet in samenwerking met de betrokken welzijnsinstellingen en met vertegenwoordigers van de gebruikers (bewoners). Deze wijkwelzijnsplanning werd uiteindelijk vrij snel afgeschaft, maar is toch van belang voor de ontwikkeling van het wijkgericht werken omdat daarmee veel ervaring werd opgedaan met de wijkaanpak. Ook aan de tweede golf van de wijkaanpak kwam uiteindelijk een einde. In de jaren tachtig nam de belangstelling voor sociaal-economische gelijkheid af, vanwege zorgen over economische groei en behoud van werkgelegenheid. Deze problemen bleken veelal niet op het niveau van de wijk op te lossen, hierdoor was de aandacht voor de wijkaanpak zo goed als verdwenen. Daarnaast deed zich aan het eind van de jaren tachtig een opleving gelden van nationaal en regionaal denken dat zich manifesteerde in de 'citymarketing'. Vervolgens is er een beweging te zien dat bestuurders steeds meer inzagen dat niet zozeer het beleid (aanbodgericht) vertrekpunt dient te zijn, maar vooral de dagelijkse problemen die burgers ondervonden (vraaggericht). Overheden moesten zich dus niet concentreren op de vraag wat de burger van een bepaald plan vond, maar hoe men de straat, buurt en wijk leefbaar kon houden. Hiermee begint de derde golf (1990-tot heden) van de wijkaanpak waarbij de dagelijkse leefbaarheidsproblemen centraal zijn. Aan het begin van deze periode is een herontdekking te zien van het wijkniveau door de overheid. Hier liggen onder andere verschillende politieke (crisis in de lokale democratie) en ambtelijke (noodzaak tot decentralisatie) veranderingen aan ten grondslag. Maar ook grote, landelijke, sectoroverschrijdende beleidsimpulsen van de

rijksoverheid, in deze periode zorgden voor een opleving van het wijkgericht-beleid. In de jaren negentig werden deze integrale beleidsimpulsen van het rijk (zoals de sociale vernieuwing, stedelijk vernieuwing en het Grotestedenbeleid), gestoeld op het sublokale niveau, steeds groter. Dit heeft er onder andere voor gezorgd dat gemeenten, sinds de jaren negentig, steeds vaker voor een vorm van wijkgericht werken hebben gekozen. De afgelopen jaren is dit nog eens gestimuleerd door de rijksoverheid met de aanpak van de vogelaarwijken. De komende jaren zal er fors bezuinigd moeten worden en de vraag is dan ook hoe dit het wijkgericht werken zal beïnvloeden.

Binnen het wijkgericht werken nemen de bewoners een belangrijke positie in, omdat zij mede bepalend zijn voor de leefbaarheid van een wijk. Voor de meeste bewoners heeft echter de wijk sterk aan betekenis ingeboet als leefwereld en als niveau waarop sociale relaties worden aangegaan. Voor de meeste bewoners is de ‘wijk’ dan ook een papieren constructie geboren in de bureaucratie. Bewoners blijken zich dan ook liever te organiseren rond hun eigen woning, het complex, de staat of hun buurtje dan op het niveau van de wijk. Het belang dat een bewoner heeft bij de wijk hangt vooral samen met de levensfase waarin men zit. Vooral jonge gezinnen met kinderen en ouderen zijn afhankelijk van de wijk. Hoewel uit het voorgaande blijkt dat voor veel mensen het niveau van de wijk niet samenvalt met de werkelijke leefwereld worden er wel degelijk sociale relaties en contacten ontwikkeld in de wijk en zijn bewoners van elkaar afhankelijk in het leefbaar en veilig houden van de wijk. Hierin zit dan ook de meerwaarde van het wijkgericht werken voor bewoners, namelijk het verbeteren van de sociale cohesie door onder andere het bevorderen van bewonersparticipatie.

Sociale cohesie verwijst dan naar: “de interne bindingskracht van een sociaal systeem”. Op buurtniveau zijn er drie componenten die bepalend zijn voor de sociale cohesie: 1) de mate van sociale participatie via sociale interactie en formele participatie; 2) de mate waarin er gelijkgericht opvattingen bestaan over de (ongeschreven) regels in de buurt; 3) de identificatie met de buurt. De sociale cohesie kan worden verbeterd door het stimuleren van bewonersparticipatie. Dit doordat aan de ene kant bewoners meer in contact komen met elkaar waardoor ze elkaar beter leren kennen en aan de andere kant de betrokkenheid (identificatie) met de buurt vergroot wordt. Hierdoor zullen bewoners eerder geneigd zijn om met elkaar samen te werken aan het verbeteren van de leefbaarheid in de buurt. Het verbeteren van de sociale cohesie heeft dan ook over het algemeen een positief effect op de leefbaarheid.

De mate waarin bewoners actief zijn in hun buurt, onder andere door betrokkenheid bij het beleid staat bekend als bewonersparticipatie. Er zijn verschillende vormen van burgerparticipatie die zich in de loop van de tijd hebben ontwikkeld. Hier zijn drie generaties te onderscheiden: 1) inspraak; 2) interactieve beleidsvorming en coproductie; 3)

Burgerinitiatief, eigen verantwoordelijkheid en faciliterende overheid. Het verschil tussen de generaties zit in het sturingsprincipe waar van uit wordt gegaan. De eerste twee zijn een top-down benadering en de laatste is een bottom-up benadering. Vooral de laatste twee zijn de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden bij het wijkgericht werken. Wanneer het gaat om participatie in de wijk dan kunnen bewoners beschouwd worden als zowel belanghebbenden (consumenten) en als deskundigen (producenten). Vooral wanneer bewoners worden aangesproken als producenten kan dit voor professionals een meerwaarde hebben. .

Via bewoners kan waardevolle informatie naar voren komen die niet altijd voor handen is bij een wijkbureau of wijkambtenaar. Niet alle bewoners hebben de behoefte om zich actief in te zetten voor het verbeteren van de buurt of om mee te denken over het gevoerde beleid.

Bewoners willen zich vooral inzetten wanneer het gaat om een herkenbaar werkelijk probleem (meestal op het niveau van de buurt of de straat). Als bewoners bereid zijn om zich in te zetten voor de wijk, door of te participeren in beleidstrajecten of zelf met initiatieven te komen, dan is het vooral van belang dat gemeenten bewoners beïnvloedingsruimte en

verantwoordelijkheid geven.

Bij het wijkgericht werken zijn verschillende professionele actoren betrokken. De relaties die professionals opbouwen met de wijk verschilt per gemeente en per sector. De meerwaarde van het wijkgericht werken voor professionals is dat het een werkgebied is waarbij zij vaak goed inzicht kunnen krijgen in de behoeften en vragen van bewoners en de problemen die er achter schuil gaan. Bewoners zijn voor professionals veelal de cliënten waar zij voor werken, maar daarnaast worden zij ook vaak ingeschakeld als informant of als coproducent om de effectiviteit van de uitvoering te vergroten. Ondanks dat de wijk een uitermate geschikte plek is voor professionals om samen te werken, loopt deze samenwerking niet altijd even gemakkelijk. Dit kan komen door een gebrekkige afstemming tussen de verschillende projecten, verstrengeling van belangen tussen professionals of door onderlinge concurrentie. Het wijkniveau is niet altijd geschikt voor een totale aanpak van maatschappelijke problemen (bijvoorbeeld werkloosheid of criminaliteit). Maar er kunnen wel degelijk deeloplossingen, individuele oplossingen en neveneffecten bereikt worden door op het wijkniveau aan de slag te gaan. Dit betekent dat er op lokaal niveau nauwkeurige afwegingen moeten worden gemaakt over wat wel en wat niet op wijkniveau aangepakt kan worden. Dit vraagt van professionals om flexibel te zijn en te schakelen tussen verschillende niveaus (buurt, wijk, stad, regio) wanneer dat nodig is. Om dit mogelijk te maken moet het wijkgericht werken van professionals aan de volgende drie randvoorwaarden voldoen: 1) een brede blik op problemen en oplossingen; 2) een reële kijk op de sociale problematiek; 3) verantwoordelijkheid niet uitsluiten bij bewoners neerleggen.

Gemeenten zijn zich vanaf de jaren negentig (onder aansturing van de rijksoverheid) steeds meer gaan oriënteren op de wijk, wat heeft geresulteerd in een groeiende rol van het wijkgericht werken binnen de gemeente. Deze groeiende rol komt anderzins omdat gemeenten steeds meer taken krijgen van de rijksoverheid in het kader van het welzijnsbeleid en het lokale sociale beleid. Gemeenten hebben meer verantwoordelijkheid gekregen over terreinen die voor de levenssituatie van burgers van direct belang zijn en daarmee hebben zij ook de mogelijkheid gekregen om op lokaal niveau tot een specifieke en integrale afstemming te komen. De gemeente krijgt dan ook steeds vaker de rol van regisseur binnen het wijkgericht werken. Dit kan problematisch zijn, omdat zij meer functies heeft dan alleen die van regisseur.

In de afgelopen vijftien jaar is er een soort 'wijkmachinerie' ontwikkeld omtrent het wijkgericht werken van gemeenten. Met behulp van wijkteams, wijkbudgetten etc. is vooral de professionele samenwerking tussen gemeenten, corporaties, politie en welzijnswerk verbeterd en effectief gebleken in het integraal aanpakken van problemen op het gebied van leefbaarheid. Daarnaast wordt het wijkgericht werken steeds vaker gebruikt als middel om de sociale cohesie en de relaties en contacten tussen bewoners te verbeteren. In de praktijk lopen de gemeenten echter wel tegen een aantal knelpunten op zoals: 1) een vertekend zicht op bewoners; 2) een overschatting van de rol van de gemeente; 3) een fetisjering van het wijkniveau; 4) een onvermogen om de werkelijke problemen aan te pakken. Binnen het wijkgericht werken van gemeenten is de rol van bewoners steeds belangrijker geworden. Het bevorderen van de bewonersparticipatie is dan ook vaak één van de belangrijke doelen. Hierbij kan het gaan om meer participatie bij het beleid, maar het kan ook gaan om meer participatie (betrokkenheid) in de buurt. Voor gemeenten zijn er verschillende redenen om te streven naar het bevorderen van bewonersparticipatie. Ten eerste kan de kloof tussen bewoners en de lokale overheid verkleind worden. Ten tweede kan het een middel zijn om de sociale cohesie, tussen of binnen groepen te bevorderen. Ten derde kan participatie bijdragen aan de effectiviteit van het beleidsproces. Een vierde argument ligt in het feit dat ook de kwaliteit

van de plannen verbeterd kan worden. Daarnaast is het vergroten van draagvlak, het verbeteren van de acceptatie en het bewaken van de legitimiteit ook vaak één van de redenen om bewoners te betrekken bij het beleid. Er zijn ook redenen om bewoners juist niet bij het beleid te betrekken, omdat zij of niet over de juiste deskundigheid beschikken om mee te denken of het proces vertraagd wordt wanneer er uitvoerig met bewoners wordt gesproken. Er bestaan dus verschillende motieven voor gemeenten om bewoners wel of niet te betrekken bij het beleid. Waarbij gemeenten er altijd op moeten letten dat, afhankelijk van het doel dat gesteld wordt, een participatieproces zowel positief als negatief kan uitpakken. Voor gemeenten is het belangrijk om duidelijke en haalbare doelen te formuleren binnen het wijkgericht werken, zodat alle betrokken actoren (gemeente, professionals en bewoners) weten wat er van hen verwacht wordt en wat hun rol is. Hierdoor kan teleurstelling en frustraties worden voorkomen en kan het wijkgericht werken voor gemeenten een goede beleidsstrategie zijn om problemen, op het gebied van de leefbaarheid, in de wijk aan te pakken.

### ***Empirisch gedeelte***

In het empirische gedeelte zijn, in drie verschillende gemeenten, aan de hand van een aantal discussiepunten gesprekken gevoerd met een aantal relevante actoren. Zodoende is er een beeld ontstaan van hoe er in de empirie tegen het wijkgericht werken wordt aangekeken. De drie onderzochte gemeenten zijn: Groningen, Deventer en Utrecht.

Het wijkgericht werken wordt in alle drie de gemeenten gezien als een goed middel om gebiedsgericht beleid te voeren. Het wordt vooral gezien als middel om het organiserend vermogen van de gemeente en professionals samen te brengen. En van hieruit tot verbeteringen te komen op het gebied van de leefbaarheid in de wijk. Dat het wijkniveau niet echt aansluit bij de beleving van bewoners is in drie de gemeenten terug te zien in de mate van participatie bij wijkbrede ontwikkelingen. In alle drie de gemeenten zijn er overlegstructuren van bewoners aanwezig, die door gemeenten en professionals gebruikt kunnen worden om met bewoners in gesprek te gaan over ontwikkelingen in de wijk. Zo bestaat er onder andere in Groningen het 'heel de buurt overleg', in Utrecht zijn er wijkraden gecreëerd en in Deventer is er onder andere bij de wijkvernieuwing (in de Rivierenwijk) een kopgroep geformeerd. De overeenkomst hiertussen is dat het toch vaak dezelfde soort bewoners (autochtone bewoners op middelbare leeftijd) zijn die in dit soort overlegorganen zitten. In alle drie de gemeente bleek het lastig om bepaalde groepen bewoners te bereiken met dit soort overleggen. Dit komt onder andere omdat ze vooral geïnteresseerd zijn in dat wat er in hun eigen buurtje gebeurt of wanneer het gaat om een werkelijk en herkenbaar probleem (meestal verkeersveiligheid en rommel op straat). Daarnaast worden er toch nog te vaak dingen wijkbreed georganiseerd, wat niet echt aansluit bij de beleving van bewoners. Als er dan wordt geparticipeerd door bewoners, dan is het vooral van belang gebleken dat er duidelijk gecommuniceerd wordt naar bewoners wat hun rol en inbreng kan zijn, binnen het proces, en binnen welke kaders kan worden meegedacht. Het komt nog geregeld voor dat er verkeerde verwachtingen worden gecreëerd, waardoor bewoners uiteindelijk vaak teleurgesteld raken en zich niet serieus genomen voelen. Dit heeft er dus vaak mee te maken dat er aan het begin, tijdens en aan het eind, van het proces niet duidelijk genoeg naar bewoners gecommuniceerd wordt.

Om aan te sluiten bij de beleving van bewoners is het van belang om te schakelen, binnen het wijkgericht werken, naar een niveau waarop deze aansluiting er wel is. Afhankelijk van het onderwerp is dat dus meestal op het buurt- of straatniveau. De gemeenten zijn zich daar ook wel van bewust en proberen ook steeds vaker buurtgericht te werken. Niet alle onderwerpen lenen zich hier echter voor (zoals jeugdcriminaliteit) en soms is het daarom nodig om juist naar een hoger niveau te schakelen. Wat uit de verschillende gesprekken naar voren is

gekomen, is dat gemeenten het steeds belangrijker vinden dat bewoners zelf de verantwoordelijkheid nemen voor hun directe woonomgeving. Het wijkgericht werken wordt hierbij dan vaak als handig middel gezien om dit te doen. Vooral omdat hiermee een aantal zaken op wijkniveau georganiseerd kunnen worden om dit te ondersteunen (zoals wijkbudgetten) en omdat er een goed netwerk aan professionals aanwezig is om dit te ondersteunen. De manier waarop dit georganiseerd wordt verschilt per gemeente. Zo is er in Deventer een heel systeem opgezet om bewonersinitiatieven te ondersteunen en te verzamelen dat bekend staat als de 'Deventer Wijkaanpak'. In Groningen zijn in het kader van het Nieuw Lokaal Akkoord (NLA) wijkbudgetten vrij gemaakt, de methodiek van ideeën verzamelen verschilt hierbij per wijk. In Utrecht hebben alle wijken een leefbaarheidsbudget, dat beheerd wordt door het wijkbureau, waarmee bewonersinitiatieven worden ondersteund. Het wijkgericht werken is vooral iets van de gemeente en professionals, waarbij de participatie van bewoners dus wel belangrijk is maar niet als doel opzich moet worden gezien. In de verschillende gemeenten is tenslotte gebleken dat wijkgericht werken, wanneer er maatwerk wordt geleverd en er effectief geschakeld wordt tussen verschillende schaalniveaus, een effectief middel kan zijn om gebiedsgericht beleid te voeren.

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
Samenvatting .....	3
Inhoudsopgave .....	8
Hoofdstuk 1: Inleiding .....	10
1.1 Aanleiding: .....	10
1.2 Probleem- doel- en vraagstelling.....	11
1.2.1 Hoofdvraag.....	11
1.2.2 Deelvragen .....	11
1.3 Methodologische verantwoording.....	12
1.4 Maatschappelijk en wetenschappelijke relevantie .....	12
Hoofdstuk 2: Ontwikkeling wijkgericht werken .....	13
2.1 De eerste golf: de jaren vijftig.....	13
2.1.1 De wijkgedachte .....	13
2.1.2 Ondergang van de wijkgedachte .....	14
2.2 De tweede golf: 1970-1990 .....	15
2.2.1 Stadsvernieuwing .....	15
2.2.2 Probleemcumulatiegebiedenbeleid.....	16
2.2.3 Wijkwelzijnsplanning.....	16
2.2.4 Het einde van de tweede golf .....	16
2.3 De derde golf: 1990- tot heden.....	17
2.3.1 Sociale vernieuwing .....	18
2.3.2 Stedelijke vernieuwing en Grotestedenbeleid .....	19
2.3.3 Recente ontwikkelingen .....	20
2.3.4 Toekomstige ontwikkelingen .....	21
2.4 Conclusie .....	22
Hoofdstuk 3: De bewoners in de wijk .....	23
3.1 Belang van de wijk voor de bewoner .....	23
3.1.1 Binding met de wijk .....	23
3.2 Sociale cohesie .....	24
3.2.1 Sociale cohesie in de buurt.....	26
3.2.2 Positieve en negatieve effecten van sociale cohesie .....	27
3.3 Bewonersparticipatie .....	28
3.3.2 Verschillende vormen van burgerparticipatie .....	29
3.3.3 Verantwoordelijkheid.....	30
3.3.4 Representativiteit.....	31
3.6 Conclusie .....	33
Hoofdstuk 4: De professionals in de wijk .....	34
4.1 Professionele actoren.....	34
4.1.1 Relaties van professionals in de wijk .....	34
4.1.2 Wijkgericht werken in de aanpak van maatschappelijke problemen .....	36
4.2 Conclusie .....	37
Hoofdstuk 5: De gemeente in de wijk .....	38
5.1 Wijkgericht werken .....	38
5.1.1 Regisseur of speler .....	38
5.1.2 Doelen .....	39
5.1.3 Knelpunten .....	40
5.2 Bewonersparticipatie .....	42
5.2.1 Interactief beleid.....	42



5.2.2 Motieven om bewoners te betrekken bij beleid .....	42
5.3 Conclusie .....	44
Hoofdstuk 6: Discussiepunten voor de empirie .....	45
Hoofdstuk 7: Wijkgericht werken in Groningen .....	47
7.1 Resultaten empirisch onderzoek .....	47
7.1.1 Knelpunten wijkgericht werken in de gemeenteorganisatie .....	47
7.2 Discussiepunt 1: De Doelen .....	48
7.2.1 Krachtwijkenaanpak .....	49
7.3 Discussiepunt 2: Wijkniveau .....	49
7.3.1 Aansluiting bij bewoners .....	49
7.3.2 Geschiktheid wijkniveau voor gebiedsgericht beleid .....	50
7.4 Discussiepunt 3: Verantwoordelijkheid en participatie van bewoners .....	51
7.4.1 Wijkteam en wijkbudgetten .....	51
7.4.2 Heel de buurt overleggen .....	53
7.4.3 Verwachtingen met het vertrouwen in de buurt .....	53
7.5 Discussiepunt 4: Betrokkenheid van de overheid bij de wijk .....	54
7.6 Discussiepunt 5: De effecten van het Rijksbeleid op het wijkgericht werken .....	55
7.7 Conclusie .....	55
Hoofdstuk 8 wijkgericht werken in Deventer .....	57
8.1 Resultaten empirisch onderzoek .....	57
8.2. Discussiepunt 1: De doelen .....	58
8.2.1 De wijkaanpak .....	58
8.2.2 Wijkvernieuwing in de Rivierenwijk .....	58
8.3 Discussiepunt 2: Wijkniveau .....	59
8.4 Discussiepunt 3: Verantwoordelijkheid en participatie .....	60
8.4.1 Deventer Wijkaanpak .....	60
8.4.2 Wijkvernieuwing in de Rivierenwijk .....	62
8.4.3 Kopgroep .....	62
8.4.4 Participatie in de toekomst .....	63
8.5 Discussiepunt 4: Betrokkenheid van de overheid bij de wijk .....	63
8.6 Discussiepunt 5: De effecten van het Rijksbeleid op het wijkgericht werken .....	64
8.7 Conclusie .....	64
Hoofdstuk 9 Wijkgericht werken in Utrecht .....	66
9.1 Resultaten empirisch onderzoek .....	66
9.2 Discussiepunt 1: De Doelen .....	66
9.3 Discussiepunt 2: Wijkniveau .....	67
9.4 Discussiepunt 3: Verantwoordelijkheid en participatie .....	69
9.5 Discussiepunt 4: Betrokkenheid van de overheid bij de wijk .....	70
9.6 Discussiepunt 5: De effecten van het rijksbeleid op het wijkgericht werken .....	71
9.7 Conclusie .....	72
Hoofdstuk 10 Antwoord op de hoofdvraag .....	74
Literatuur: .....	76
Bijlage Hoofdstuk 3: De participatieladder nader verkend .....	79
Bijlage Hoofdstuk 4: De relatie van professionals met de wijk nader verkend .....	81
Bijlage Hoofdstuk 5: deel 1: Herstructurering van wijken .....	88
Bijlage Hoofdstuk 5: deel 2: Interactief beleid toegelicht .....	90
Bijlage Hoofdstuk 7: Wijkgericht werken in Groningen .....	94
Bijlage Hoofdstuk 8: Wijkgericht werken in Deventer .....	99
Bijlage Hoofdstuk 9: Wijkgericht werken in Utrecht .....	101

## Hoofdstuk 1: Inleiding

### 1.1 Aanleiding:

Met de komst van het rapport *'vertrouwen in de buurt'* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft het buurt- en wijkgericht werken een enorme impuls gekregen. Met dit rapport zet zij het belang van de buurt weer op de kaart. Want zo stelt de WRR: "Door te bouwen op de buurt kunnen alledaagse leefbaarheidsvraagstukken beter worden opgelost en vormt die buurt een fundament voor sociaal vertrouwen"(WRR, 2005; 13). Dit wordt ook bevestigd door de Amerikaanse politicoloog Robert Putnam in zijn boek *'Bowling Alone: The collapse and revival of American Community'* (2000). Putnam heeft het in dit kader over sociaal kapitaal in plaats van sociaal vertrouwen. Volgens hem functioneren samenlevingen beter als er voldoende sociaal kapitaal aanwezig is, oftewel als er voldoende netwerken aanwezig zijn tussen burgers en als er tussen die burgers ook een zekere mate van vertrouwen en wederkerigheid heerst. Op deze manier kunnen burgers gemakkelijker samenwerkingsverbanden aangaan waardoor het sociale vertrouwen toeneemt.

Volgens het WRR rapport is er sprake van een afnemende betrokkenheid van mensen onderling (het sociale vertrouwen) en er is een afnemende betrokkenheid bij de democratische instituties (politiek vertrouwen). Dit beeld wordt bevestigd door wetenschappers als Putnam (2000), die erop wijst dat de processen die in de samenleving zorgen voor een sterk sociaal vertrouwen, structureel verzwakken. Het afnemende sociale en politieke vertrouwen heeft nadelige gevolgen aldus het WRR rapport. Zo zal een afnemend sociaal vertrouwen leiden tot: anonimiteit, criminaliteit, vervreemding, onveiligheid en afnemend welzijn. Het afnemend politiek vertrouwen zal er toe leiden dat het politieke bestuur haar handelen steeds minder goed zal kunnen legitimeren omdat haar draagvlak kleiner wordt vanwege de groeiende kloof tussen de politiek en burgers. Volgens het rapport resulteert dit in een slechter functionerende democratie. Een antwoord op deze problemen wordt door de WRR gezocht: "in een versterking van kleinschalige verbanden waarin mensen dagelijks met elkaar omgaan en waar ook hun wisselwerking met overheid en politiek inhoud krijgt"(WRR, 2005; 11). De buurt/wijk zou dan de plaats moeten zijn waarop het beleid zich concentreert om de problemen aan te pakken. Samenwerking met bewoners en bewonersbetrokkenheid wordt hierin als cruciaal element gezien. Het is hierbij wel van belang om het onderscheid tussen buurt en wijk duidelijk te maken omdat deze vaak als synoniem voor elkaar worden gebruikt. Een wijk is in dit onderzoek een bestuurlijk begrensd gebied in de stad. Waarvoor een gemeente specifiek beleid kan voeren. Een buurt is niet bestuurlijk bepaald en begrensd maar wordt veel meer sociaal bepaald door de bewoners. Dit kan een relatief klein gebied zijn zoals één straat maar kan ook een groter gebied betreffen. Zo kunnen er meerdere buurten in één wijk zijn maar kan een buurt ook over meerdere wijken uitgespreid zijn afhankelijk van de percepties van de bewoners.

Dit onderzoek zal zich richten op de manier waarop drie verschillende gemeenten, Deventer, Utrecht en Groningen, omgaan met wijkgericht werken: een aanpak die zich richt op het verbeteren van de directe leefomgeving in de wijken, in samenwerking met burgers, door middel van een integrale aanpak van problemen (LPB, 2010). Een manier van werken die door het WRR rapport nog eens benadrukt wordt.

## ***1.2 Probleem- doel- en vraagstelling***

Veel gemeenten doen in één of andere vorm aan wijkgericht werken (RMO, 2009). Elke gemeente volgt hierin een andere aanpak. Tussen de gemeente die wijkgericht werken zijn dan ook verschillen waar te nemen (Heins, 2010).

In dit onderzoek wordt het wijkgericht werken onderzocht van drie verschillende gemeenten. De gemeenten die onderzocht worden zijn: Deventer, Utrecht en Groningen. Voor Deventer is gekozen omdat deze één van de eerste is die het wijkgericht werken invoerde en dus een lange traditie kent met het wijkgericht werken, tevens wordt de Deventer Wijkaanpak alomtorekend genoemd. Daarnaast heeft ook Utrecht een lange traditie met het wijkgericht werken maar omdat zij qua omvang vele malen groter is heeft zij andere problemen dan Deventer en zal de aanpak dan ook anders zijn. Als laatste is gekozen voor Groningen omdat zij van deze drie gemeenten het laatste is begonnen met het wijkgericht werken en omdat zij qua omvang en problematiek tussen de eerdergenoemde invalt. Wijkgericht werken is in de afgelopen twintig jaar steeds nadrukkelijker op de agenda van gemeenten komen te staan. Het wordt dan ook steeds vaker gezien als een middel waarmee aan de ene kant het participerend vermogen van bewoners kan worden vergroot in de wijk (en daarmee ook de kloof tussen bewoners en politiek kan worden verkleind) en aan de andere kant problemen op het gebied van leefbaarheid effectief kunnen worden aangepakt.

Hieruit vloeit de volgende doelstelling voort: Inzicht verkrijgen in hoe het wijkgericht werken in de praktijk wordt uitgevoerd en hoe er in de onderzochte gemeente wordt aangekeken tegen de effectiviteit van het wijkgericht werken.

### ***1.2.1 Hoofdvraag***

De doelstelling die hierboven is beschreven leidt vervolgens tot de volgende hoofdvraag:  
*In hoeverre is het wijkgericht werken een effectief middel om gebiedsgericht beleid te voeren?*

### ***1.2.2 Deelvragen***

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn er een aantal deelvragen benoemd die samen een antwoord moeten geven op de hoofdvraag. Allereerst zijn er deelvragen opgesteld om tot een theoretisch kader te komen. Vervolgens leidt dit theoretisch kader tot een aantal conclusies met betrekking tot de meerwaarde die het wijkgericht werken heeft voor de verschillende actoren binnen het wijkgericht werken. Vanuit deze conclusies worden vervolgens een aantal discussiepunten benoemd, die betrekking hebben op de effectiviteit van het wijkgericht werken. Deze discussiepunten vormen de basis waarmee er in de onderzochte gemeenten geanalyseerd wordt in hoeverre daar het wijkgericht werken gezien wordt als een efficiënt middel om gebiedsgericht beleid te voeren. Dit leidt uiteindelijk in hoofdstuk 10 tot de conclusie met de beantwoording van de hoofdvraag. Aan de hand van de volgende deelvragen zal tot deze conclusie gekomen worden:

#### ***1. Hoe heeft het wijkgericht werken zich ontwikkeld binnen de ruimtelijke planning?***

Met deze vraag zal worden geprobeerd om een goed beeld te schetsen van wat de fases zijn die het wijkgericht werken heeft doorlopen in de geschiedenis van de ruimtelijke planning en hoe het is gekomen dat het wijkgericht werken nu zoveel belangstelling heeft bij gemeenten. Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 2.

#### ***2. Wat is de rol van bewoners binnen het wijkgericht werken?***

Bij deze vraag staat centraal wat de rol van bewoners is binnen het wijkgericht werken en wat voor hen dan de meerwaarde is/ kan zijn van het wijkgericht werken. Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 3.

### *3. Wat is de rol van professionele actoren binnen het wijkgericht werken?*

In hoofdstuk 4 en 5 staat de rol van de professionele actoren binnen het wijkgericht werken centraal en wat voor hen de meerwaarde is/ kan zijn van het wijkgericht werken.

### *4. Hoe wordt tegen de discussiepunten, die voortkomen uit de theorie, in de onderzochte gemeenten aangekeken?*

In hoofdstuk 6 worden een aantal discussiepunten benoemd die voortkomen uit de theorie. Vervolgens worden deze discussiepunten in hoofdstuk 7, 8 en 9 per onderzochte gemeente behandeld en wordt er per gemeente een antwoord gegeven op deze deelvraag.

## **1.3 Methodologische verantwoording**

Voor het theoretisch kader zal gebruik worden gemaakt van bestaande wetenschappelijke literatuur betreffende het wijkgericht werken, evenals van rapporten van onderzoeksbureaus en de Rijksoverheid.

Het empirische gedeelte zal voor het grootste gedeelte gebaseerd zijn op gesprekken met relevante actoren binnen de onderzochte gemeenten. Daarnaast zal er gebruik gemaakt worden van beleidsdocumenten, nota's, websites en rapporten van de onderzochte gemeenten die van toepassing zijn op het wijkgericht werken in de betreffende gemeente. Omdat de conclusies van het empirische deel voor een groot gedeelte gebaseerd zijn op de gevoerde gesprekken met een beperkt aantal actoren, hoeft het beeld dat geschetst wordt van de gemeente niet per definitie representatief te zijn voor de hele gemeente. Dit is echter ook niet het doel van dit onderzoek. Het doel is om via de gesprekken met verschillende actoren, die werkzaam zijn binnen het wijkgericht werken, een beeld te krijgen van de effectiviteit van het wijkgericht werken. Zodat uiteindelijk in de eindconclusie uitspraken gedaan kunnen worden met betrekking tot de hoofdvraag.

## **1.4 Maatschappelijk en wetenschappelijke relevantie**

De crisis van de afgelopen jaren heeft ertoe geleid dat de overheden op allerlei zaken moeten bezuinigen. De problemen in veel wijken van de grote steden blijven echter onverminderd groot. Gezocht wordt naar manieren om deze problemen zo efficiënt mogelijk aan te pakken. In dit kader wordt het wijkgericht werken steeds vaker als een effectief middel gezien om dit te kunnen doen. Daarnaast is in het maatschappelijke debat de term 'zelfredzame burger' enorm in zwang gekomen. De burger moet meer dingen zelf oppakken en zelf de verantwoordelijkheid nemen voor zijn eigen leven. De gedachte is dat de gemeente nog te vaak zaken probeert op te lossen voor de burger, terwijl zij dit in veel gevallen ook zelf zou kunnen doen. Dit leidt tot passieve en afwachtende burgers. In dit kader krijgt in het wetenschappelijke discours de gedachte van 'zelforganisatie' steeds meer bijval. Zelforganisatie is een maatschappelijk initiatief van burgers dat los van instituties is ontstaan. De verantwoordelijkheid voor het initiatief en het organiserend vermogen blijft in deze gevallen voor een belangrijk deel bij de initiatiefnemers. De vraag naar dit zelforganiserend vermogen wordt steeds sterker bij gemeente en professionals, omdat de investeringskracht van onder andere de gemeenten en corporaties (mede vanwege de crisis) in de wijken afneemt. Hierdoor zal er meer aanspraak gedaan worden op burgers om zelf initiatief te nemen om de leefbaarheid in de wijk op peil te houden. Verwacht wordt dat het wijkgericht werken en het netwerk aan professionals dat daarmee is ontstaan, hieraan een belangrijke bijdrage kan leveren door het stimuleren en ondersteunen van bewonersinitiatieven. In dit onderzoek zal dan ook worden gekeken in hoeverre het wijkgericht werken nou echt een effectief middel is om gebiedsgericht te werken en of het realistisch is om te verwachten dat bewoners vaker zelf de verantwoordelijkheid zullen nemen voor hun directe woonomgeving.

## **Hoofdstuk 2: Ontwikkeling wijkgericht werken**

*In dit hoofdstuk staat de ontwikkeling van het wijkgericht werken centraal. Deze ontwikkeling heeft zich gekenmerkt door drie golfbewegingen in de 20<sup>e</sup> eeuw. In dit hoofdstuk zal dieper worden ingegaan op de verschillende fases die het wijkgericht werken heeft doorlopen en wat per golfbeweging de kenmerken en achtergronden zijn en wat het heeft betekend voor de ontwikkeling van het wijkgericht werken. Tenslotte zal er worden gekeken naar de recente ontwikkelingen binnen het wijkgericht werken. Aan het eind van het hoofdstuk zal duidelijk zijn wat wijkgericht werken inhoudt en hoe het zich heeft ontwikkeld in de 20<sup>e</sup> eeuw.*

### **2.1 De eerste golf: de jaren vijftig**

Kenmerkend voor de periode vlak voor en na de Eerste Wereldoorlog was de trek van mensen van het platteland naar de stad en ideeën over woningbouw en samenlevingsopbouw werden dan ook vooral aan het platteland ontleend. Waar aan de ene kant het platteland werd gezien als het ideaal, stond de stad voor anonimiteit, gevaar en kwade verleidingen (WRR, 2005). De stedelijke nieuwbouwwijken die door corporaties gebouwd werden hadden dan ook vaak een dorps uitstraling en structuur. Dit alles kwam tot uitdrukking in de ‘tuinstadgedachte’ van de Britse stedenbouwkundige Ebenezer Howard, waarbij het devies was om te bouwen in lage dichtheden. Dit betekende eengezinswoningen met tuinen, parkjes en groen zodat het een landelijke uitstraling had. Voorbeelden hiervan zijn: Elinkwijk en Zuilen in Utrecht, Vreewijk en Heyplaat in Rotterdam. Deze tuinstadgedachte vormde de eerste aanzet naar een wijkgedachte, waarmee niet alleen de slechte leefomstandigheden van voor de Woningwet (1901) konden worden aangepakt, maar ook het ‘ongedisciplineerde’ samenleven van arbeidersgemeenschappen in de steden kon worden bestreden (NIZW, 2003). Hoewel de tuinstadgedachte een vroege voorloper was van het wijkgericht denken begint de wijkaanpak pas echt in de periode tijdens en na de Tweede Wereldoorlog (1940-1950) met de opkomst van de wijkgedachte. Deze opkomst wordt in het algemeen aangemerkt als de eerste golf van de wijkaanpak.

#### **2.1.1 De wijkgedachte**

De opkomst van de wijkgedachte kan worden verklaard vanuit een sociaal-culturele bezorgdheid over de toenemende ontworteling en bandeloosheid in de samenleving, welke een voedingsbodem waren gebleken voor het fascisme in de crisisjaren, alsmede de antipathie die was ontstaan tegen de omstreden zuilenstructuur (WRR, 2005). Als gevolg van de crisisjaren en de Tweede Wereldoorlog waren de mensen het vertrouwen in de traditionele democratische instellingen kwijtgeraakt. Volgens de regering was gemeenschapszin nodig om te voorkomen dat de mensen zich niet zouden verliezen in de massa. In de wijkgedachte werd het denken in gemeenschappen de centrale invalshoek (WRR, 2005). Dit hield in dat de gedachte was dat de kwalijke aspecten van de verstedelijking (anonimisering, versplintering, vervlakking) konden worden tegengegaan door op het niveau van de wijk het gemeenschapsleven aan te jagen (de Boer en Lugtmeijer, 2008). De samenleving veranderde van een voor mensen eenvoudig en overzichtelijk leven naar een steeds ingewikkelder en onoverzichtelijker wereld. Processen als toegenomen specialisering en arbeidsverdeling, de verdergaande sectorvorming op verschillende terreinen als sport, onderwijs en het cultureel en kerkelijk leven, die werden versterkt door de functionele uitleg van de stad, hadden tot individualisme en een gebrek aan gemeenschapsbesef, levensvreugde en cultuur geleid (NIZW, 2003).

Met de wijkgedachte moest volgens de professionals de overzichtelijkheid in het bestaan van de mensen worden teruggebracht. Voor een goed sociaal handelen van de mens werd een overzichtelijke oriëntatie noodzakelijk geacht. Deze was door de toegenomen verstedelijking verloren gegaan en had geleid tot oplopende spanningen in de samenleving. Het sociale en

culturele leven van de hele stad zou op wijkniveau moeten worden gestimuleerd. En een wijkwijze opbouw van de stad moest dit mogelijk maken (NIZW, 2003).

Behalve het sociaal-culturele aspect dat een belangrijk onderdeel vormde van de wijkgedachte was er nog een tweede pijler: de wens tot politieke en bestuurlijke vernieuwing. Deze wens valt te herleiden tot de naoorlogse doorbraakgedachte, oftewel de wens van de samenleving om de zuilenstructuur die Nederland op dat moment al driekwart eeuw bij elkaar hield te doorbreken (dit leidde onder meer tot de oprichting SDAP waaruit later de Partij van de Arbeid voortkwam). En anderzijds de politieke en bestuurlijke onmacht van de traditionele democratische instellingen om het fascisme, uit het recente verleden, te voorkomen. Er was behoefte aan iets nieuws en wat anders en dit zou in de wijk tot stand gebracht kunnen worden. Deelgemeenten en wijkraden zouden hiervoor het juiste instrument zijn. Daarmee werd er ook een verband gelegd tussen enerzijds de wijk als sociaal-cultureel kader voor het stedelijk leven en anderzijds de wijk als politiek aspect van het bestuurlijke systeem (NIZW, 2003).

Een laatste aspect van de bestuurlijke vernieuwing is dat de sectorale wetgeving niet afdoende bleek om de problemen op het gebied van huisvesting, onderwijs en zorg op te lossen. Hierdoor was een centrale aanpak noodzakelijk. Een aanpak die eigenlijk ongewenst was. Als tegenwicht van de centralisatie was decentralisatie dan ook gewenst waardoor burgers zelf in staat werden gesteld om verantwoordelijkheid te dragen en zijn mening te laten horen. De wijkgedachte moest dan ook: “tegenwicht bieden aan schaalvergroting en centralisatie bij de overheid door het stimuleren van vormen van decentralisatie die gebaseerd zijn op gemeenschapszin en individuele verantwoordelijkheid van elke burger” (WRR, 2005; 32).

### *2.1.2 Ondergang van de wijkgedachte*

Hoewel het principe van de wijkgedachte een mooie idyllische gedachte was, had het in de praktijk slechts een korte levensduur. Al in de tweede helft van de jaren vijftig was het voor een groot deel ten onder gegaan. De wijkgedachte kwam niet meer overeen met de ideeën die in die tijd de stedenbouw overheersten: metropolitisme en functionalisme. Grote nieuwbouwwijken werden gebouwd als onderdeel van de stedelijke agglomeratie met een duidelijke functiescheiding. Deze wijken hadden als enig doel om als woongebied te dienen en voor voorzieningen moesten de bewoners naar aparte winkelcentra, bijvoorbeeld in de binnenstad. Dit stond natuurlijk haaks op de idyllische wijkgedachte met haar kleinschalige, zelfstandige gemeenschappen met eigen voorzieningen (WRR, 2005).

Het beeld van een burger die onderdeel is van een gemeenschap op een klein schaalniveau strookte niet meer met hoe de burger zich in werkelijkheid manifesteerde in de wijk (WRR, 2005). Sociologen als Groenman en Van Doorn trokken dan ook ten zeerste in twijfel of wijken en buurten nog wel zo betekenisvol waren in de vormgeving van sociale relaties en het dagelijkse bestaan van stadsbewoners (Denters, 2008). Oftewel de gedachte van het gemeenschapsdenken- en leven en dat dit beïnvloedbaar was door een totale organisatie van het wijkleven moest als illusionair worden gezien (Duyvendak et al. 1999).

Een tweede reden voor het ten onder gaan van de wijkgedachte is het streven van de overheid om grootschalige actie te ondernemen tegen de woningnood. Het antwoord op deze woningnood kwam met de komst van grote nieuwbouwwijken en overlooplocaties voor de grote steden: dorpen rond de Randstad die in relatief korte tijd uitgroeide tot uitgestrekte (slaap)steden, zoals: Lelystad, Purmerend en Zoetermeer, zonder stedelijke historie, cultuur of voorzieningen (WRR, 2005). Deze (slaap)steden zorgden echter op hun beurt wel voor nieuwe problemen zoals: verpaupering en verveling (RMO, 2009).

## ***2.2 De tweede golf: 1970-1990***

Nadat de wijkgedachte in de tweede helft van de jaren vijftig ten onder was gegaan, was er enige tijd weinig aandacht voor de wijk als integratiekader. Het beleid was vooral gericht op een ordelijk verloop van het al eerder ingezette suburbanisatieproces. Voorkomen moest worden dat het landelijk gebied volgebouwd zou worden onder invloed van dit suburbanisatieproces. Het antwoord hierop kwam met het beleid van gebundelde deconcentratie van de Tweede Nota RO, waarbij de trek uit de stad gebundeld werd in een beperkt aantal groeikernen in de Derde Nota RO (Engbersen et al. 2007).

Vanwege de woningnood was er jarenlang geïnvesteerd in het bouwen van zoveel mogelijk nieuwe woningen. In twee decennia werden er zo'n twee miljoen nieuwe woningen gebouwd. Deze werden vooral gerealiseerd door enorme stadsuitbreidingen en het groeikernenbeleid. De manier van bouwen van deze nieuwe wijken werd vooral ingegeven door de ideeën van de architectonische stroming 'het Nieuwe Bouwen' (lucht, licht en ruimte). Dit leidde tot een grote eenzijdigheid van woningen en samenstelling van de wijken, waardoor weinig mogelijkheden bestonden voor bewoners tot een 'wooncarrière' in de wijk (WRR, 2005). Wat later weer zou leiden tot de noodzaak van ingrijpende renovaties.

### ***2.2.1 Stadsvernieuwing***

Nadat de grootste woningnood aan het begin van de jaren zeventig voorbij was kon worden begonnen met het aanpakken van de oude vooroorlogse stadswijken. Hier begint de stadsvernieuwing vorm te krijgen en dit kan gezien worden als de tweede golf in de wijkaanpak. Met deze stadsvernieuwingsoperaties in de jaren zeventig kreeg de wijkaanpak langzaam maar zeker steeds meer aandacht.

In het begin werd de stadsvernieuwing en de wijkgerichte benadering echter vooral ingegeven door de noodzaak van een fysieke herstructurering (Denters, 2008). Oorzaak hiervan is dat onder invloed van de grootschalige woningnood jarenlang weinig aandacht bestond voor de situatie in de oude bestaande stadswijken. Gevolg was dat deze wijken waren verkrot en verpauperd. Een inhaalslag was nodig om de kwaliteit van deze wijken te verbeteren. Instrumenten die hierbij werden gebruikt waren sloop, nieuwbouw en renovatie. De uitvoering hiervan kwam in de handen van projectgroepen. Voor de vernieuwing van de wijk werd door de gemeente een projectgroep samengesteld met daarin ambtenaren, vertegenwoordigers van de betrokken woningcorporaties, winkeliers en bewoners. Deze vorm van werken vanuit projectgroepen werd bekend als 'bouwen voor de buurt'. Overigens werd er lang niet overal op deze wijze gewerkt en moest er door wijkbewoners vaak een strijd geleverd worden om aan tafel te komen bij deze projectgroepen. Het 'bouwen voor de buurt' was dan ook vaker een strijdmotto dan gangbaar beleid. Maar het werken in projectgroepen was voor gemeenten wel de eerste ervaring met intersectorale en probleemgerichte samenwerking tussen verschillende partijen, waaronder bewoners (WRR, 2005).

Na een aantal jaren van vernieuwing drong het besef door bij bestuurders dat eenmalig vernieuwen niet genoeg was om de problemen in de wijken op te lossen en kwamen naast nieuwbouw en renovatie ook fysiek en sociaal beheer op de agenda van de projectgroepen (WRR, 2005). Deze manier van werken was een eerste aanzet om problemen in een wijk op een integrale probleemgerichte wijze aan te pakken en kan gezien worden als een hernieuwde ervaring van de wijkgedachte.

Deze aanpak leidde er uiteindelijk ook toe dat gemeenten een aantal zaken op een kleinere binnengemeentelijke schaal zijn gaan organiseren zodat ze dichterbij de burger, wijk en buurt stonden. Het doel hiervan was om het bestuur dichterbij de burger te brengen op een lager schaalniveau en om meer politiek draagvlak te krijgen bij de aanpak van leefbaarheidproblemen (WRR, 2005). In deze tweede golf van de wijkaanpak was niet zozeer het gemeenschapsdenken, zoals het geval was bij de wijkgedachte, de leidraad maar stond

vooral het interventiedenken centraal. De stadsvernieuwing zou in de jaren negentig worden opgevolgd door ‘stedelijke vernieuwing’ waarin het wijkbeheer een permanent aandachtspunt kreeg.

### *2.2.2 Probleemcumulatiegebiedenbeleid*

Met de stadsvernieuwing werd vooral ingezet op fysieke maatregelen om problemen in wijken op te lossen. Dit veranderde in het begin van de jaren tachtig met de komst van het probleemcumulatiegebiedenbeleid (PCG) van minister Rietkerk. Het PCG-beleid ontstond als reactie op de stijging van de werkloosheid, tot ver boven het landelijke gemiddelde, in het begin van de jaren tachtig. Het doel van het stedenbeleid verschoof naar de bestrijding van sociale achterstanden in de stadswijken door een gebiedsgerichte aanpak met sociaal-economische maatregelen. Het behelsde een integrale aanpak van stedelijke achterstandsgebieden en kan als voorloper worden gezien van de sociale pijler van het Grote Stedenbeleid (GSB). Het PCG-beleid zou worden opgevolgd door de ‘sociale vernieuwing’ in de jaren negentig (Engbersen et al. 2007). Ook bij de sociale vernieuwing bleven de wijken en buurten het belangrijkste kader van waaruit beleid werd ontwikkeld.

### *2.2.3 Wijkwelzijnsplanning*

Niet alleen vanuit de stadsvernieuwing kreeg het wijkgericht werken in de tweede golf van de wijkaanpak meer aandacht, maar ook vanuit de welzijnshoek werd de wijk als beleidseenheid onder de aandacht gebracht. Deze extra aandacht voor de wijk kwam met het fenomeen wijkwelzijnsplanning. Deze wijkwelzijnsplanning was het resultaat van de pogingen van het centrum-linkse kabinet- Den Uyl (1973-1977) om meer grip te krijgen op de welzijnsvoorzieningen (NIZW, 2002). De oude organisatie van het welzijnswerk langs de lijnen van de zuilen werd als ongewenst gezien en moest plaats maken voor meer overheidsbemoeienis en subsidiëring. Ook moest het welzijnsbeleid meer in samenspraak met de burgers tot stand komen. De verandering hield vooral in dat het welzijnsbeleid onder verantwoordelijkheid van de lokale overheid kwam en dus plaatselijk tot stand kwam. In de grote steden hield dit in dat het welzijnsbeleid per wijk werd opgezet in samenwerking met de betrokken welzijnsinstellingen en met vertegenwoordigers van de gebruikers (WRR, 2005). De wijkwelzijnsplanning was echter een kort leven beschonken, ze onttaarde al spoedig in een bureaucratische papierwinkel en werd uiteindelijk door het tweede kabinet-Lubbers (1986-1989) afgeschaft (NIZW, 2003). Hoewel de wijkwelzijnsplanning maar een korte periode bestaan heeft, is het toch van belang voor de ontwikkeling van het wijkgericht werken omdat hiermee veel ervaring werd opgedaan met de wijkaanpak.

Ook via de opbouwwerkers in de jaren zeventig krijgt de wijkaanpak meer aandacht. De stadsvernieuwing, die vooral plaatsvindt in de achterstandswijken waar de opbouwwerkers actief zijn, geeft het opbouwwerk een enorme stimulans (Dozy, 2008). De opbouwwerkers stimuleren het oprichten van bewonersorganisaties en zetten zich in voor het bevorderen van de leefbaarheid in de wijken, onder andere door het organiseren van activiteiten die de buurt en zijn bewoners ten goede komt (Dozy, 2008). Zij proberen de sociaal zwakkere te helpen en de participatie van bewoners te bevorderen door onder andere het stimuleren en organiseren van bewonersorganisaties en door als gesprekspartner en tegenspeler van de centrale overheid te fungeren. De jaren zeventig zijn, mede door de stadsvernieuwing, de hoogtijdagen van het opbouwwerk. In de jaren tachtig komt het opbouwwerk zwaar onder druk te staan door onder andere decentralisatie van het welzijnsbeleid en zware bezuinigingen.

### *2.2.4 Het einde van de tweede golf*

Ook aan de tweede golf van de wijkaanpak kwam uiteindelijk al snel een einde. De belangstelling voor sociaal-economische gelijkheid nam in de jaren tachtig af vanwege zorgen



over economische groei en behoud van werkgelegenheid. Deze problemen, werkloosheid en gebrek aan werkgelegenheid, bleken veelal niet op het niveau van de wijk op te lossen. Zij domineerden in deze periode het beleid en de impuls die de stadsvernieuwing had gegeven, aan de wijkaanpak, was zo goed als verdwenen bij de verschillende overheden (WRR, 2005). Ook deed zich aan het eind van de jaren tachtig een opleving gelden van nationaal en regionaal denken die zich uiteindelijk manifesteerden in de 'citymarketing' (RMO, 2009). In het kielzog hiervan bleek ook de wijkwelzijnsplanning een mislukking. Deze mislukking illustreerde duidelijk de veranderende verhouding tussen de overheid en haar burgers. Hiermee werd duidelijk dat de technocratische planning van de stadsvernieuwing en vooral van de wijkwelzijnsplanning gefaald had. De eerste poging van de overheid van enige omvang om het welzijn van de burger te verbeteren volgens een van bovenaf (top-down) opgelegd plan was namelijk mislukt. Deze mislukking van een top-down planning leidde er ondermeer toe dat het proces van planning meer als doel op zich werd gezien en net zo belangrijk was als de formele uitkomst van inspraak en planning (WRR, 2005). Het met elkaar overleggen en samenwerken, tussen verschillende instanties, overheden en de burgers werd hiermee van net zo groot belang geacht als de uiteindelijke output van het planningsproces. Een ander aspect van de neergang van deze tweede golf is dat bestuurders inzagen dat niet zozeer het beleid vertrekpunt diende te zijn maar vooral de dagelijkse problemen die burgers ondervonden. Overheden moesten zich dus niet concentreren op de vraag wat de burger van een bepaald plan vond, maar hoe men de straat buurt en wijk leefbaar kon houden (WRR, 2005). Hiermee werd een eerste aanzet gegeven van de huidige buurt- en wijkaanpak waarbij de dagelijkse leesbaarheidsproblemen centraal staan.

### ***2.3 De derde golf: 1990- tot heden***

De derde golf van de wijkaanpak heeft zijn wortels aan het begin van de jaren negentig. In deze periode is er een 'herontdekking' te zien van het wijkniveau door de overheid. Aan deze herontdekking liggen verschillende motieven ten grondslag. Ten eerste was er rond die tijd een crisis in de lokale democratie. Twee weken (maart 1990) nadat in Den Haag de nota Sociale vernieuwing werd gepresenteerd, bereikten de gemeenteraadsverkiezingen een dramatisch naoorlogs dieptepunt. Bij deze verkiezingen was er een zeer lage opkomst en een grote winst voor extreem rechts, vooral in de arbeiderswijken van de grote steden. Dit voedde de al eerder opgekomen twijfel aan de gemeenteraad als politieke arena en of deze wel genoeg draagvlak kon genereren onder de bevolking. Hieruit kwam de overtuiging naar voren dat politici de wijk in moesten om de stem van de gewone burger te horen. De wijk werd hierdoor het podium, waar niet alleen problemen konden worden gesignaleerd, maar waar ook de politiek zich kon profileren voor het aanpakken van de problemen (RMO, 2009).

Ten tweede was er sinds de jaren tachtig door de Rijksoverheid een ingrijpende decentralisatie van bevoegdheden naar lagere overheden, op tal van beleidsterreinen, aan de gang. Deze zou zich niet alleen beperken tot het decentraliseren van taken van Rijksoverheid naar lagere overheden maar ook decentralisatie binnen een gemeente kreeg steeds meer aandacht. De overtuiging was dat binnengemeentelijke decentralisatie een positief effect zou hebben op de uitvoering van taken, door de ambtenaren, en hiermee ook op de kwaliteit van de publieke dienstverlening en op de beleving van de burger hierbij (RMO, 2009). Alleen Rotterdam & Amsterdam zijn uiteindelijk ook daadwerkelijk overgegaan tot binnengemeentelijke decentralisatie, zowel politiek als ambtelijk. Veel andere gemeenten zijn alleen over gegaan tot een decentralisatie van de dienstverlening, bijvoorbeeld in wijkposten (RMO, 2009) Deze ontwikkelingen op zowel politiek en ambtelijk vlak hadden een zelfversterkend effect. Zodra bijvoorbeeld het beheer van de openbare ruimte per wijk was georganiseerd was het ook gemakkelijker om de planning van maatschappelijke voorzieningen en het welzijnswerk per wijk te organiseren. Met als gevolg dat het ook voor wethouders interessant werd om zich in

de wijk te laten zien (RMO, 2009). Hoewel alleen Rotterdam & Amsterdam zich daadwerkelijk formeel gedecentraliseerd hadden, in de vorm van stadswijken/ deelgemeenten, was de trend bij veel andere gemeenten wel dat steeds meer gemeentelijke taken, bevoegdheden en budgetten werden overgeheveld naar het wijkniveau.

Niet alleen politieke en ambtelijke verandering zorgden voor een hernieuwde interesse in de wijkaanpak maar ook grote, landelijke, sectoroverschrijdende beleidsimpulsen van de rijksoverheid, in deze periode, zorgden voor een opleving van het wijkgericht beleid. Een voorloper hiervan was het al eerder aangehaalde PCG beleid van minister Rietkerk, welke zou worden opgevolgd door de sociale vernieuwing begin jaren negentig en gedeeltelijk is terug te zien als de sociale pijler in het Grotestedenbeleid (GSB). In de jaren negentig werden de integrale beleidsimpulsen van het rijk, gestoeld op het sublokale niveau, steeds groter. Hierbij zijn drie verschillende beleidsimpulsen te onderscheiden: sociale vernieuwing, stedelijke vernieuwing en het GSB beleid. Deze zullen in de volgende paragrafen verder worden toegelicht.

### 2.3.1 Sociale vernieuwing

De derde golf van wijkaanpak, aan het begin van de jaren negentig, begon met de sociale vernieuwing. De stadsvernieuwing had zich vooral geconcentreerd op fysieke maatregelen om problemen in de wijken op te lossen en had in sociale zin steken laten vallen, het was te zeer een volkshuisvestelijke ingreep gebleken en de sociale problematiek werd niet of nauwelijks aangepakt (NIZW, 2003). Met de sociale vernieuwing verschoof de aandacht van de fysieke naar de sociale infrastructuur van wijken en buurten (Denters, 2008).

De sociale vernieuwing concentreerde zich vooral op de sociale en sociaal-economische problematiek van de steden (Engbersen et al. 2007). Er was in de periode ervoor (jaren tachtig) namelijk door de rijksoverheid een *no-nonsense* beleid gevoerd, met grote bezuinigingen op de collectieve voorzieningen, met als doel economisch herstel. Dit herstel was er weliswaar gekomen, maar er waren grote groepen mensen die niets merkten van dit herstel. Zo bleef de werkloosheid in het begin nog hoog, de integratie van allochtonen kon niet als een succes worden aangemerkt en steeds meer mensen raakten vervreemd van de maatschappij en in een isolement. Hierdoor werd gevreesd voor een tweedeling in de maatschappij (WRR, 2005). Centraal in de sociale vernieuwing stond dan ook de vermindering van werkloosheid onder achterstandsgroepen, verbetering van het leefklimaat in achterstandswijken en vermindering van achterstanden in het onderwijs, zorg en welzijn. De nadruk kwam met de sociale vernieuwing te liggen op de scholing van werklozen, het versterken van sociale samenhang in buurten en behoudt van de leefbaarheid in wijken door bijvoorbeeld het tegengaan van verloedering en vervuiling (Engbersen et al. 2007).

De rijksoverheid wilde het concept van sociale vernieuwing implementeren door het scheppen van voorwaarden voor lokale sociale vernieuwing aan de hand van decentralisatie en deregulering. Er werden geen nieuwe subsidieregelingen verstrekt maar bestaande regelingen werden gebundeld tot een brede doeluitering. Het kabinet stelde hierbij voor aan de gemeenten om hun beleid te richten op buurten en wijken en de bewoners hierbij meer zeggenschap te geven (WRR, 2005). In reactie hierop gingen de gemeenten, vanwege de sociale vernieuwing, steeds vaker een wijkgerichte invulling geven aan haar beleid. In de wijken kreeg de sociale vernieuwing vooral betekenis bij de aanpak van problemen rond leefbaarheid en beheer. Hierdoor werden niet alleen sociale problemen opgelost maar het betekende ook een positieve impuls voor het lokale bestuur.

De gemeenten pakten de problemen in samenwerking met andere actoren (bewoners, organisaties etc.) aan, waarbij vooral de projecten rond het verbeteren van de leefbaarheid succes hadden in het gezamenlijk oplossen van problemen. Hierdoor won het wijkgericht

werken, dat werd ingezet als een vorm van interactief beleid, opnieuw aan populariteit. De ideeën van de wijkgedachte waren hierin terug te zien namelijk: het gezamenlijk met burgers aanpakken van problemen op een voor hen overzichtelijke schaal. De verwachting was dat de kloof tussen burger en overheid hierdoor zou verkleinen. (WRR, 2005). De sociale vernieuwing werd halverwege de jaren negentig opgevolgd door het Grotestedenbeleid.

### *2.3.2 Stedelijke vernieuwing en Grotestedenbeleid*

Van de stadsvernieuwing uit de jaren zestig werd gedacht dat dit een eenmalige inhaaloperatie was vanwege achtergebleven onderhoud (voornamelijk in de vooroorlogse wijken). Dit bleek echter niet het geval want ook in de naoorlogse wijken begon de verpaupering toe te slaan. Dit betekende dat er blijvend geïnvesteerd diende te worden in de vernieuwing van woningen en openbare ruimte in de wijken. Deze stedelijke vernieuwing was het vernieuwde stadsvernieuwingsbeleid en werd in 1997 vastgelegd in de gelijknamige nota 'Stedelijke Vernieuwing' van het VROM (ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu). Met deze nota werd vooral ingezet op de herstructurering van, vooral de naoorlogse, wijken. De nadruk in de wijkaanpak kwam vooral te liggen op (her)differentiatie van woningvoorraad en bevolking. Concreet hield dit in dat er, door middel van sloop en dure nieuwbouw, een grotere variatie aan woningen (zowel koop als huurwoningen) gerealiseerd werd, in de verwachting dat daarmee verpaupering en ruimtelijke scheiding van arm en rijk kon worden tegengegaan (KEI, 2010). Gedacht werd dat met gemengde wijken (lage, midden en hoge inkomens) kon worden voorkomen dat wijken afgleden naar achterstandswijken. Met deze strategie wekte het rijk de indruk dat de oplossing voor de complete wijkproblematiek vooral ligt in het aantrekken van nieuwe bewoners met een bovengemiddeld inkomen. Differentiatie zou het middel zijn om sociale cohesie en integratie te bevorderen en door bevolkingsdifferentiatie zou kansarmoede en segregatie in een wijk worden tegengegaan. Met fysiek ingrijpen probeerde men dus sociale en economische problemen op te lossen (KEI, 2010). Dat met dit soort ingrepen de problemen in de wijken konden worden opgelost stond al vrij snel ter discussie (zelfs ook in de nota Stedelijke Vernieuwing). Volgens het KEI (2010) leren onderzoeksresultaten dat de mate van differentiatie in een wijk weinig invloed heeft op het sociale gedrag in een wijk. Ook deskundigen als Duyvendak trokken de effecten van een politiek van opgelegde fysieke, en daarmee beoogde sociale, menging in twijfel. Het succes ervan bleek empirisch niet aantoonbaar. Toch bleef het principe van differentiatie ook in het GSB behouden waarbij nieuwbouwwijken ook volgens het differentiatieprincipe werden opgebouwd (WRR, 2005).

In 2000 ging het beleid van stedelijke vernieuwing, inclusief het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), samen met het GSB. Financieel gezien werd het beleid van stedelijke vernieuwing het belangrijkste onderdeel van het GSB (Engbersen et al. 2007).

In 1994 werd door het eerste kabinet Kok het Grotestedenbeleid geïntroduceerd om de aanhoudende problemen in de steden aan te pakken. Aanvankelijk was het beleid gericht op de vier grote steden maar dit werd in de opvolgende periodes steeds verder uitgebreid, zodat momenteel 31 gemeenten deelnemen aan het Grotestedenbeleid. Doel van het GSB was om de structurele achterstand van de grote steden om te buigen door de fysieke, sociale en economische problemen van deze steden op een gebiedsgerichte en integrale manier aan te pakken. Samenhangend met de integrale aanpak was het tweede belangrijke uitgangspunt van het GSB dat het beleid van onderaf door de gemeenten zelf ontwikkeld moest worden. Verondersteld werd dat de rijksoverheid te ver weg stond van de problematiek in de wijken en dat lokale bestuurders veel beter zicht hadden op wat er zich daadwerkelijk in de wijken afspeelde (Engbersen et al. 2007).

Naast de inhoudelijke doelen die werden gesteld werden er met het GSB ook nog een aantal

procesdoelen nagestreefd waaronder: de actieve betrokkenheid van burgers, bedrijven en instellingen bij de ontwikkeling van beleid. Mede gestuurd door de procesdoelstellingen kozen de gemeente vaak voor een wijkaanpak om de inhoudelijke doelstellingen te verwezenlijken. Het bleek dat de doelen en processen van het GSB goed pasten binnen het wijkgerichte beleid van de gemeenten. Hiermee vormde het GSB dus een kader waarbinnen het wijkgericht werken goed tot zijn recht kwam (WRR, 2005). Aan de gemeenten werd vervolgens de vrijheid gegeven of zij wel of niet tot wijkgericht werken overgingen maar een wijkgerichte aanpak werd wel zoveel mogelijk gestimuleerd. Vooral in de laatste GSB- periode wordt het wijkgericht werken door de rijksoverheid steeds meer gestimuleerd. Vanuit verschillende departementen wordt er in deze periode een impuls gegeven aan wijkgericht beleid (Denters, 2008). Enkele voorbeelden hiervan zijn: de 56-wijkenaanpak (VROM), Justitie-In-De-Buurt (Openbaar Ministerie) en Onze-Buurt-Aan-Zet (BZK).

### 2.3.3 Recente ontwikkelingen

Het belang van een beleid dat gericht is op de wijk wordt nog eens benadrukt door het al eerder aangehaalde rapport *vertrouwen in de buurt* van de WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid). De WRR stelt dat een aanpak gericht op de wijk een belangrijk instrument kan zijn om het afnemende sociale en politieke vertrouwen van burgers aan te pakken en te verbeteren. Door in te zetten op een versterking van kleinschalige verbanden waarin in mensen dagelijks met elkaar omgaan, kan het sociaal vertrouwen vergroot worden en kan tevens het vertrouwen in de politiek worden verbeterd (WRR, 2005). Een wijkgerichte benadering kan een belangrijke aanvulling vormen op de lokale representatieve economie en kan een bijdrage leveren aan een actief burgerschap en burgerzin in de buurt (Denters, 2008). In dezelfde periode dat het WRR rapport door het kabinet omarmd werd, verscheen er een tweede invloedrijk rapport van de VROM-raad: *Stad en stijging; sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*.

De VROM-raad ondersteunt met haar advies de oproep van de WRR, maar tevens stelt zij dat burgerschap alleen tot ontwikkeling komt indien instituties (zoals de overheid) en de stedelijke omgeving haar de mogelijkheden geeft om zich te ontwikkelen. Deze ontwikkeling van bewoners, door de VROM-raad 'sociale stijging' genoemd, moet tot stand komen door integraal in te zetten op vier verschillende routes: het onderwijs, de arbeidsmarkt, de woningmarkt en de vrije tijd. Volgens het rapport wordt er in de stedelijke vernieuwing nog teveel ingezet op fysieke maatregelen om problemen op te lossen zonder dat daar een heldere sociaal-economische visie aan ten grondslag ligt. De raad pleit daarom voor "een sturing die meer van onderaf komt, die ingaat op stijging en binding van bewoners uit de wijk en die flexibiliteit in aanpak en programma kent" (VROM-raad 2006; 104). Door een sterke integrale aanpak zou de stedelijke vernieuwing moeten bijdrage aan sociale stijging, zodat bewoners kunnen stijgen op de sociale 'ladder'. Deze aanpak vraagt om zowel aanmoediging van bewoners om zelf actie te ondernemen, om te stijgen op de 'ladder', maar vooral ook actie van de overheid om de randvoorwaarden te scheppen zodat deze stijging mogelijk wordt.

De hernieuwde aandacht voor een wijkgerichte aanpak blijkt ook uit het 40- wijkenaanpak plan die oud minister Vogelaar (minister voor Wonen, Wijken en Integratie) introduceerde in kader van het programma 'Van probleemwijk tot prachtwijk'. Zij selecteerde veertig wijken, in achttien gemeenten, die met voorrang worden aangepakt. Hierop volgend kwam zij met het 'Actieplan Krachtwijken', welke als doel heeft om binnen tien jaar van de probleemwijken weer krachtwijken te maken. Volgens de minister moet dit gerealiseerd worden met een wijkgerichte aanpak van stedelijke vraagstukken welke overigens volgens haar ook buiten de veertig krachtwijken gevolgd dient te worden (Denters, 2008). De minister staat voor een

brede aanpak van de wijkproblematiek. Dit is te zien in de focus van het project op een combinatie van fysieke, sociaal-economische en veiligheidsaspecten. Tevens wordt er veel waarde gehecht aan bewonersparticipatie in het actieplan. Uiteindelijk heeft deze aanpak geleid tot wijkactieplannen waarin de afspraken tussen het rijk en de gemeenten, over wederzijdse inspanningsverplichtingen en in de wijk te realiseren resultaten, staan opgetekend (Denters, 2008).

Het zijn niet alleen de inspanningen van de rijksoverheid en de gemeenten, in het streven naar een integralere manier van werken en een verkleining van de kloof tussen burger en overheid, die de ontwikkeling van het wijkgericht werken verklaren. Volgens de Boer en Lugtmeijer, 2008 zijn er nog minstens vier andere achtergronden die hierin een rol spelen:

- “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.
- 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.
- 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)” (de Boer & Lugtmeijer, 2008; 47).

#### *2.3.4 Toekomstige ontwikkelingen*

Hoewel het wijkgericht werken, sinds de jaren negentig, steeds nadrukkelijker op de agenda van gemeenten is komen te staan, is het nog maar de vraag of dit in de komende jaren ook zo zal zijn. Het nieuwe kabinet en haar plannen kunnen er wel eens voor gaan zorgen dat de huidige manier van wijkgericht werken onder druk komt te staan in de komende jaren.

Een regeringsformatie van VVD-CDA met gedoogsteun van de PVV zal betekenen dat er een rechtse wind gaat waaien in Den Haag. Dit houdt in dat er in de komende vier jaar sterk gelet zal gaan worden op het ‘huishoudboekje’ van de staat. Samen met de gevolgen van de economische crisis (groot begrotingstekort) betekent dit dat er volop bezuinigd zal gaan worden.

Kijkend naar het regeerakkoord van VVD-CDA: ‘Vrijheid en verantwoordelijkheid’ (2010) wordt dit dan ook duidelijk. Volgens het regeerakkoord moet er efficiënt bestuurd worden, wat inhoudt dat op veel terreinen verantwoordelijkheden op een lager schaalniveau worden neergelegd. Gemeenten zullen dus genoodzaakt zijn aan de ene kant meer taken op zich te nemen terwijl ze aan de andere kant minder geld krijgen (zoals een dalende bijdrage uit het gemeentefonds) om dit uit te voeren. Hierdoor zullen gemeenten moeilijke keuzes moeten maken. Kijkend naar het regeerakkoord valt het meteen op dat er weinig belangstelling is voor de stad en haar wijken. Ten aanzien van de wijkaanpak lijkt het Rijk niet van plan om gemeenten financieel te ondersteunen. Zo wordt de Vogeljaarheffing afgeschaft en lopen

andere rijks gelden voor de Wijkaanpak af en zullen niet vernieuwd worden. Dit alles wordt nog eens versterkt door het schrappen van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (vanaf 2015) en het Besluit Locatiegebonden Subsidies (in 2011), waarmee het Rijk gemeenten financieel bijstond in herstructurerings- en woningbouwopgaven. Het Rijk lijkt zijn taak ten opzichte van de wijkaanpak te willen beperken tot een kennis- en partnerfunctie (KEI, 2010). Het actief stimuleren van de wijkaanpak door geld beschikbaar te stellen voor programma's en projecten (zoals de 40-wijkeraanpak) lijkt voorlopig van de baan.

Behalve de gemeenten zijn ook de woningcorporaties belangrijke actoren binnen het wijkgericht werken. Zij hebben jarenlang veel geld, zowel fysiek als sociaal, geïnvesteerd in de wijken. Een aantal maatregelen van het nieuwe kabinet zal er toe leiden dat deze investeringen de komende jaren af zullen nemen. Ten eerste wil zij huurders van een corporatiewoning het recht geven hun woning tegen een redelijke prijs te kopen, met als doel het eigenwoningbezit te stimuleren. Dit betekent echter wel dat corporaties in sommige wijken steeds minder woningen bezitten waardoor hun belang om te investeren in deze wijken afneemt. Daarnaast is het nog maar de vraag wat het verkopen van sociale huurwoningen aan zittende bewoners voor gevolgen heeft voor de wijk. Steeds vaker zijn het namelijk niet de sociale huurwoningen maar juist de koopwoningen (vooral in de goedkope sector) die er slecht bij staan en zodoende een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van de wijk (KEI, 2010). Tevens zal het resulteren in buurten met veel versnipperd bezit (een mix van huur en koop in één blok, straat of gebied) waardoor effectieve renovaties of herstructureringen moeilijk uitgevoerd kunnen worden.

Ten tweede krijgen de corporaties te maken met een grote lastenverzwaring. De Vogelaarheffing wordt weliswaar afgeschaft maar daar tegenover staat een nieuwe heffing voor de huurtoeslag die uiteindelijk vele malen groter is dan de Vogelaarheffing. In combinatie met de afschaffing van het ISV en het uitblijven van een huurverhoging betekent dit voor corporaties dat zij minder geld kunnen investeren in de wijk voor zowel fysieke als sociale maatregelen.

## ***2.4 Conclusie***

Wijkgericht werken is een benadering waarbij gemeenten in samenwerking met bewoners en andere actoren (welzijn, woningbouwcorporaties etc.) problemen op het gebied van de leefbaarheid proberen aan te pakken op het niveau van de wijk. Dit door middel van integraal en gebiedsgericht te werken. Het wijkgericht werken gaat steeds meer van een aanbodgerichte manier van werken naar een vraaggerichte manier van werken. Waarbij de problemen en wensen van bewoners steeds meer als uitgangspunt genomen worden bij beleidsontwikkeling in plaats van het achteraf betrekken van bewoners bij het beleid. Het wijkgericht werken heeft als doel om de leefbaarheid in de wijken te verbeteren en de betrokkenheid en participatie van bewoners in de wijk te vergroten.

De ontwikkeling van het wijkgericht werken kenmerkt zich door de jaren heen met periodes van grote en minder grote belangstelling. Dit hangt vooral samen met sociaal-ecomische ontwikkelingen in de samenleving en het politieke klimaat. Kenmerkend is echter wel dat het vooral de rijksoverheid (en dus vervolgens de lagere overheden) is die, door beleidsimpulsen en financiële middelen, stimuleert om tot een wijkgericht beleid over te gaan. Verder zijn er natuurlijk ook maatschappelijke ontwikkelingen, zoals een mondigere burger, die mede bepalend zijn voor het feit dat het wijkgericht werken, sinds de jaren negentig, steeds nadrukkelijker op de agenda van gemeenten is komen te staan. Of dit in de komende kabinetsperiode, met alle maatregelen die gemeenten en corporaties zullen raken, zo zal blijven is nog twijfelachtig.

## **Hoofdstuk 3: De bewoners in de wijk**

*In dit hoofdstuk staat de relatie van bewoners met de wijk centraal en wat de meerwaarde van bewonersparticipatie is voor het wijkgericht werken. Allereerst zal er worden ingegaan op het belang dat een bewoner heeft bij zijn wijk. Op welk schaalniveau worden relaties aangegaan en wat is dan hierin de binding van de bewoner met zijn wijk. Ook zal er op worden ingegaan in hoeverre bewoners in staat zijn om invloed uit te oefenen op het verbeteren van de leefbaarheid en sociale cohesie binnen de wijk. Daarna zal dieper worden ingegaan op de bewonersparticipatie. Hierin zal het vooral gaan over hoe meer verantwoordelijkheid bij bewoners neergelegd kan worden en op welke manier bewoners bij het beleid betrokken kunnen worden. Afsluitend zal er in de conclusie duidelijk worden wat het belang is van de wijk en het wijkgericht werken voor bewoners en wat de meerwaarde van bewonersparticipatie is binnen het wijkgericht werken.*

### **3.1 Belang van de wijk voor de bewoner**

Voor het dagelijks leven van bewoners heeft het belang van de wijk in de afgelopen eeuw sterk aan betekenis ingeboet. De meeste mensen hebben een leefwereld die het schaalniveau van de wijk overstijgt. Meestal werken ze niet in de wijk waar ze wonen en van veel activiteiten, zoals winkelen, theater, sport of uitgaan, wordt gebruik gemaakt buiten de eigen wijk. Of men de dagelijkse boodschappen doet in de eigen wijk hangt sterk af van de kwaliteit en kwantiteit van de voorzieningen. Voldoen deze niet aan de wensen dan doet men de boodschappen al snel buiten de wijk. In de netwerksamenleving waarin we nu leven stijgen ook de familie- en vriendenbanden uit boven het wijkniveau. Deze banden strekken zich vaak uit over de stad, het land of zelfs de wereld. Voor het overgrote deel van de bewoners betekent dit dat zij regelmatig de wijk verlaten (RMO, 2009). In het algemeen is het zo dat bewoners zich primair interesseren voor datgene wat in en rondom de eigen woning gebeurt (DSP, 2008). Ze organiseren zich liever rond hun eigen woning, het complex, de straat of hun buurtje dan op het niveau van de wijk. De meeste bewoners zien de ‘wijk’ dan ook als een “papier constructie geboren in de bureaucratie” (de Boer & Lugtmeijer, 2008;51)

Het bovenstaande neemt echter niet weg dat er ook bepaalde groepen zijn voor wie de leefwereld het niveau van de wijk meestal niet overstijgt. Zo wordt de omvang van de woonomgeving beïnvloed door de levensfase waarin bewoners zich bevinden.

Kinderen, ouders en ouderen zijn meer gebonden aan de directe leefomgeving dan bijvoorbeeld studenten of gezinnen waarbij de kinderen het huis uit zijn. Voor deze groep zijn winkels, zorgvoorzieningen, crèches en basisscholen in de wijk van extra belang omdat zij vaak fysiek beperkt mobiel zijn of omdat ze alleen met goede voorzieningen in de wijk, werk en zorg voor de kinderen kunnen combineren (RMO, 2009). Met name voor deze bewoners heeft de wijk een grote betekenis in het dagelijks leven en is het van belang dat de overheid spanningen en verloedering probeert te voorkomen of te bestrijden omdat zij hiervan meestal het eerste en meeste last ondervinden.

Niet alleen voor deze bewoners is een schone, hele en veilige woonomgeving van belang, ook voor de groep bewoners die zich doorgaans op een schaalniveau oriënteren die de wijk overstijgt is dit van belang. Dit komt omdat met het vergroten van de leefwereld ook een tegenbeweging te zien is. Door het vergroten van de leefwereld wordt de directe woonomgeving ook belangrijker, namelijk het gevoel ‘van thuis zijn’. Tevens is het zo dat alleen al de fysieke nabijheid ervoor zorgt dat bewoners een bepaalde binding krijgen met hun woonomgeving (RMO, 2009).

#### **3.1.1 Binding met de wijk**

Om buurtbewoners te binden aan de wijk is het belangrijk dat er ruimte is in de wijk voor de eigen leefstijl. Dit kan onder meer worden afgelezen uit de aanwezigheid van mensen met

gelijkgerichte opvattingen, ofwel gelijkgestemden, en het type voorzieningen. Elke groep bewoners schept ruimte in de wijk voor de eigen levenswijze. Niet alleen de oude bewoners hebben deze ruimte nodig maar ook de nieuwe bewoners. Een stadswijk met veel verhuisdynamiek en verschillende cultureel-etnische bewoners moet dan ook ruimte bieden voor de leefwerelden van oude en nieuwe bewoners. Veel stedelijke vernieuwingswijken hebben te maken gehad met een sterke wisseling in de bevolkingssamenstelling. Op zich hoeven de ruimte voor de eigen levenswijze de aanwezigheid van andere groepen niet uit te sluiten. Deze zou juist heel goed een onderdeel kunnen vormen voor de stedelijke leefstijl die men nastreeft. Sociale menging is voor velen, autochtonen en allochtonen, het alternatief voor de gegroeide situatie waarin sociaal-economisch succesvolle mensen vertrekken uit de wijken. De VROM-raad (2006) zegt dan ook: “het creëren van ‘homogene buurten in een heterogene wijk is een mogelijkheid om aan deze wens gestalte te geven, maar dit heeft als nadeel dat eilanden in de stad kunnen ontstaan”(VROM-raad, 2006; 59).

Hoewel de leefwereld voor de meeste bewoners, zoals al eerder gezegd, steeds groter wordt is dit voor sommige bewoners niet het geval. Vooral de leefwereld van oorspronkelijke bewoners in de oude stadswijken krimpen. Dit komt niet alleen door het vertrek van de vertrouwde burens en de vestiging van nieuwe onbekende burens. Er verdwijnen ook winkels en andere voorzieningen uit de buurt of deze worden vervangen door die van de nieuwkomers. Het zijn vooral de bewoners op hoge leeftijd waarvan de fysieke wereld kleiner wordt, en daarmee ook de directe woonomgeving. Het voorzieningenniveau van de buurt wordt daardoor voor deze groep steeds belangrijker (VROM-raad, 2006). Welke binding bewoners met de buurt hebben is dus mede afhankelijk van de levensfase en de actieradius (welke activiteiten vinden plaats in de buurt). Om bewoners met midden en hogere inkomens (de VROM-raad noemt deze bewoners stijgers) te behouden voor de wijk is het volgens de raad belangrijk dat de woonomgeving beschikt over de juiste voorzieningen en over de aanwezigheid van groepen waaraan stijgers zich kunnen spiegelen. Een diversiteit aan voorzieningen en woningaanbod zijn hierin essentieel (VROM-raad, 2006).

Hoewel uit het voorgaande blijkt dat voor veel mensen het niveau van de wijk niet samenvalt met de werkelijke leefwereld worden er wel degelijk sociale relaties en contacten ontwikkeld in de wijk en zijn bewoners van elkaar afhankelijk in het leefbaar en veilig houden van de wijk. In dit kader wordt vaak gesproken over sociale cohesie, welke een positieve bijdrage zou leveren aan de leefbaarheid van wijken (Kam & Needham, 2003). Hierover zal de volgende paragraaf gaan.

### **3.2 Sociale cohesie**

Sociale cohesie is een begrip dat sterk in de mode is. Steeds vaker wordt er door beleidsmakers en wetenschappers gesproken over sociale cohesie en hoe het verbeteren hiervan de leefbaarheid in een stad of wijk ten goede komt. Omdat het begrip zo vaak wordt gebruikt zijn er ook tal van definities in omloop wat tot gevolg kan hebben dat het een vaag omschreven begrip wordt. Dat er zoveel verschillende definities worden gebruikt komt ook omdat het een meerdimensionaals begrip is dat zich op verschillende schaalniveaus kan voordoen. Bolt & Torrance (2005) verwijzen in dit verband naar de definitie van sociale cohesie volgens Schuyt. Volgens hem kan sociale cohesie gedefinieerd worden als “de interne bindingskracht van een sociaal systeem (een gezin, een groep, een organisatie, een universiteit, een stad, een samenleving als geheel)” (Bolt & Torrance; 15, 2005). Uit deze definitie blijkt dat sociale cohesie allereerst een systeemkenmerk is en geen persoonlijk kenmerk, zoals nationaliteit of het aantal vrienden dat iemand heeft. Tevens kan sociale cohesie betrekking hebben op verschillende schaalniveaus (Stad, regio, buurt etc.) en op verschillende sociale systemen (bijvoorbeeld een gezin of een samenleving). Hierbij dient te worden aangemerkt dat sociale cohesie op het ene schaalniveau lang niet altijd leidt tot



sociale cohesie op een ander schaalniveau. Sociale cohesie leidt namelijk per definitie tot scheiding van al die groepen die niet het bepaalde groepsonderscheidende kenmerk bezitten en dus buiten de groep vallen (Bolt en Torrance, 2005). Deze sociale scheidingen kunnen onschuldig zijn, zoals bij een dorp met twee voetbalclubs, maar kunnen ook leiden tot zeer scherpe sociale tegenstellingen, zoals tot uitdrukking kwam in Culemborg (2009) waar Molukse en Marokkaanse jongeren in de probleemwijk Ter Weijde dagenlang met elkaar op de vuist gingen. Om dit onderscheid te verduidelijken spreekt de Hart (2002) van interne en externe cohesie. Interne cohesie verwijst naar de integratie binnen een groep, bijvoorbeeld een voetbalteam. Externe cohesie verwijst naar de binding tussen verschillende groepen, bijvoorbeeld tussen jongeren en ouderen in een buurt. Een te sterke interne sociale cohesie, zoals bij bijvoorbeeld jeugdbendes en terroristische organisaties, kan een negatief effect hebben op de belangen van de samenleving als geheel.

Volgens de Hart (2002) kan sociale cohesie van een systeem worden afgelezen aan de mate waarin leden tot meer participatie bereid zijn en zich sterker met dat systeem identificeren. Hoewel sociale cohesie zich op meerdere schaalniveaus kan voordoen is het voor dit onderzoek vooral van belang hoe sociale cohesie zich in de wijk/ buurt manifesteert. Op buurtniveau verwijst sociale cohesie volgens de Hart naar: “de mate waarin de bewoners gemeenschappelijke waarden delen, er sprake is van een zekere sociale controle, van de aanwezigheid en interdependentie van sociale netwerken (informeel in de vorm van vriendschapsbanden, formeel in de zin van participatie in organisaties, verenigingen en buurtactiviteiten), van vertrouwen in andere bewoners en de bereidheid samen met hen te zoeken naar oplossingen voor collectieve problemen” (de Hart 2002; 12). Een kleine nuance is hierbij wel op zijn plaats, omdat het vaak niet makkelijk is om aan te geven hoe de wisselwerking tussen systeem (bijvoorbeeld een buurt) en delen (individuen) precies in elkaar steekt. Volgens Bolt & Torrance (2005) is het daarom vaak moeilijk om: “conclusies te trekken uit de optelsom van individuele gedragingen en bindingen in de zin van te veel of te weinig sociale cohesie” (Bolt & Torrance 2005; 16). Zij stellen dat er wel gesproken kan worden van meer of minder sociale cohesie in verhouding tot een ander sociaal systeem.

Uit het voorgaande blijkt dat sociale cohesie een veelomvattend begrip is dat zich op meerdere schaalniveaus kan voordoen. Forrest & Kearns (2000) onderscheiden in hun invloedrijke studie naar sociale cohesie vijf dimensies: gemeenschappelijke waarden, sociale controle (sociale orde), sociale solidariteit (welvaartsverschillen), sociale netwerken (sociaal kapitaal) en identificatie met de plaats. Deze definitie biedt ruimte voor het verschil in schaalniveau en toont tevens veel overeenkomsten met andere definities. Veel van de kenmerken van cohesie zoals die in andere definities worden genoemd zijn onder deze definitie te scharen (Marissing, 2008). Op het niveau van de buurt is volgens Forrest & Kearns (2000) alleen de dimensie van de sociale solidariteit niet van toepassing. Volgens Bolt & Torrance (2005) liggen de dimensies gemeenschappelijke waarden en de sociale controle in elkaars verlengde, omdat beide dimensies over normen en waarden gaan. Zij onderscheiden drie componenten die bepalend zijn voor sociale cohesie op buurtniveau:

- “de mate van sociale participatie via sociale interactie en formele participatie (gedragscomponent).
- de mate waarin er gelijkgerichte opvattingen bestaan over de (ongeschreven) regels in de buurt (normen- en waardencomponent).
- de identificatie met de buurt (belevingscomponent)” (Bolt & Torrance, 2005; 17).

Tussen de verschillende componenten is sprake van enige samenhang. Een sterke sociale cohesie in een bepaalde dimensie gaat vaak samen met cohesie in een andere dimensie. Het is echter niet zo dat er altijd samenhang bestaat tussen de verschillende dimensies. Het kan best zo zijn dat mensen zich sterk identificeren met een buurt zonder dat ze daar ook veel

contacten hebben met buurtgenoten.

In het vervolg van deze paragraaf zal er wat dieper op de drie componenten van Bolt & Torrance worden ingegaan omdat die meer gericht zijn op het buurniveau dan de dimensies van Forrest & Kearns en dus meer van toepassing zijn op dit onderzoek.

### *3.2.1 Sociale cohesie in de buurt*

Zoals al eerder is vermeld is de buurt niet erg belangrijk meer in het dagelijks leven van mensen. Uit onderzoek blijkt dat slechts tien procent van de sociale relaties worden gevuld door burenelaties (Bolt & Torrance, 2005). Dit is bijvoorbeeld te zien bij allochtone gemeenschappen waarbij de familiebanden belangrijker worden gevonden dan de buurtrelaties. Als er al buurtrelaties worden aangegaan dan beperkt dit zich meestal tot de eigen etnische groep. De meeste netwerken ontwikkelen zich dan ook onafhankelijk van de gebouwde omgeving. Vanwege de grotere leefwereld, vaak zijn mensen een groot gedeelte van de dag buiten de wijk, komen burenelaties minder vaak tegen en is het leven in de wijk anoniemer geworden. Buurtrelaties zijn veranderd van publiek-familiair naar anoniem. Dit is het gevolg van technologische vernieuwingen, economische veranderingen, ontzuiling en stadsvernieuwing waardoor de familiariteit met de buurt is afgenomen (Bolt & Torrance, 2005). De buurt heeft dus aan betekenis ingeboet in het dagelijks leven van mensen. Toch hebben bewoners bepaalde verwachtingen van hun burenelaties. De meeste bewoners willen zich met hun burenelaties identificeren op een wijze die gekenmerkt wordt door een zekere afstandelijkheid in combinatie met soepel lopende contacten (Kam & Needham, 2003). Het is ook zo dat mensen met een hoge sociaal-economische status vaak beter geïntegreerd zijn in de samenleving en als gevolg daarvan vaak ook een groter netwerk hebben dan mensen met een lage sociaal-economische status. Deze hebben vaak kleinere netwerken en meer en intensiever contact met de burenelaties en zijn daardoor ook meer gericht op de buurt. Het aantal onderlinge sociale contacten hoeft echter niets te zeggen over het sociaal vertrouwen van een buurt. De sociale betekenis van een buurt heeft eerder te maken met het zich verbonden voelen met de buurt en de buurtbewoners. Bewoners kunnen zich ook verbonden voelen met de buurt zonder frequente en intensieve contacten te onderhouden met de buurtbewoners (Bolt & Torrance, 2005).

Een belangrijk aspect dat de cohesie in wijken ten goede komt is als mensen gelijkgerichte opvattingen hebben over de wijze waarop een buurt bewoond moet worden. Juist omdat de buurt aan betekenis heeft ingeboet, als het gaat om het aangaan van sociale relaties, is het van belang voor de cohesie in een wijk dat bewoners dezelfde normen en waarden delen als het gaat om het wonen in een buurt. Buurten met weinig sociale problemen worden veelal gekenmerkt door het ontbreken van hechte sociale netwerken. Het feit dat daar weinig sociale problemen zijn komt voort uit de vanzelfsprekende overeenstemming die bestaat op die aspecten die van belang worden geacht voor de leefbaarheid van de buurt. Deze overeenstemming over leefregels kan onder druk komen te staan wanneer er zich nieuwe bewoners vestigen, met een andere idee over waarden en normen in een buurt, en de oude bewoners niet in staat zijn om de nieuwe bewoners hun regels op te leggen. Hierdoor kunnen de vertrouwde zekerheden in de omgang met burenelaties wegvallen en kunnen onderlinge contacten en de sociale controle verslechteren (Bolt & Torrance, 2005). Hierdoor kan de woonomgeving niet meer als de vertrouwde omgeving van vroeger worden ervaren (VROM-raad, 2006). Tegengestelde opvattingen in een buurt kunnen dus de leefbaarheid onder druk zetten doordat er een tweestrijd ontstaat tussen de nieuwe bewoners en de oude bewoners en er een sfeer van 'wij' tegen 'zij' ontstaat (Marissing, 2008).

Een ander component wat een positieve bijdrage kan leveren aan de sociale cohesie in de buurt is of men zich kan identificeren met de buurt. Als men zich positief identificeert met de buurt zal men de woonomgeving beter waarderen. Bewoners krijgen dan het gevoel dat hun wijk een wijk is om trots op te zijn en zullen zich verbonden voelen met de woonomgeving. Dit leidt ertoe dat bewoners eerder geneigd zijn om zelf en met elkaar te investeren in de buurt wat de leefbaarheid en kwaliteit van de buurt ten goede komt.

Over het algemeen is het zo dat mensen zich eerder met een buurt identificeren als er meer mensen met dezelfde leefstijl wonen. Mensen hebben van nature de behoefte om zich met bepaalde groepen te associëren en zich van anderen te distantiëren. Homogeniteit in een buurt is dan ook meestal bevorderlijk voor de identificatie en daarmee ook voor de sociale cohesie (Bolt & Torrance, 2005). Er zijn trouwens ook mensen die juist met opzet de diversiteit van de stad opzoeken en zich op deze manier willen identificeren.

Identiteit wordt ook vaak afgelezen door zich af te zetten tegen de ander. Er wordt vaak in “wij” tegen “zij” schema’s gedacht. Buurtbewoners voelen zich dan onderdeel van een verbeelde gemeenschap (imagined community). Deze is in de ogen van de bewoners homogeen en wordt door individuen gebruikt om de eigen identiteit af te lezen. Men heeft hier vaak het gevoel de meeste mensen te kennen en onderdeel te zijn van een bepaald verbeeld collectief (Bolt & Torrance, 2005). Het is overigens niet per definitie zo dat iedereen tot deze gemeenschap behoort. Het gevaar dreigt dat door het denken in “wij” tegen “zij” schema’s andere bewoners (zoals nieuwkomers) worden buitengesloten. Waardoor er, zoals al eerder is aangehaald, enorme tegenstellingen in een wijk kunnen ontstaan.

Niet alleen de identiteit van een buurt speelt een rol in hoe de bewoners zich identificeren met de buurt maar ook het imago van een buurt is hierop van invloed. Dit kan het imago zijn die de bewoners zelf aan de buurt toekennen (identiteit), maar dit kan ook het imago zijn die door buitenstaanders aan de buurt worden toegekend. De eerste wordt bepaald door het beeld dat de bewoners hebben van de sociale en fysieke kenmerken van de buurt. Het kan ervoor zorgen dat bewoners zich op een positieve manier identificeren met de buurt. De tweede wordt gecreëerd door buitenstaanders die vaak een te eenzijdig beeld hebben van de wijk waarbij de verschillen tussen wijken vaak aangedikt worden. Een slecht imago van een wijk, bijvoorbeeld het stempel van een ‘achterstandswijk’, beïnvloedt de manier waarop verschillende bewoners in negatieve zin naar elkaar kijken. Het benadrukken van bijvoorbeeld meer differentiatie in de woningvoorraad, vanwege eenzijdigheid in de bevolking, kan het beeld oproepen van gewenste en ongewenste bewoners. Dit versterkt het slechte imago van de wijk en verslechtert de identiteit en het zelfbeeld van de huidige bewoners. Tevens kan het zijn dat de nieuwe bewoners als verdringers worden gezien (VROM-raad, 2006).

Daardoor kan een slecht imago niet alleen de bewoners belemmeren om volwaardig in de samenleving te participeren maar het kan ook ten koste gaan van de sociale cohesie en de sociale organisatie in een buurt.

### *3.2.2 Positieve en negatieve effecten van sociale cohesie*

Sociale cohesie kan een positieve bijdrage leveren aan de leefbaarheid van wijken. Sociale cohesie leidt er namelijk toe dat bewoners zich beter thuis voelen in hun wijk, waardoor het individuele gevoel van welbevinden toeneemt. Hierdoor zal het beheer van de wijk minder inspanningen van de verantwoordelijke organisaties vragen, of zal met dezelfde inspanningen een beter resultaat behaald kunnen worden. Een mindere sociale cohesie heeft negatieve gevolgen voor leefbaarheid in een wijk. Er kan sprake zijn van een lagere tolerantie voor gedrag van anderen, het ontbreken van gelijkgerichte opvattingen, er wordt weinig rekening met elkaar gehouden en de sociale controle ontbreekt (Kam & Needham, 2003). Dit alles zet de leefbaarheid in een wijk onder druk omdat mensen minder snel geneigd zijn elkaar aan te spreken op ongewenst gedrag, omdat bewoners ‘vreemden van elkaar zijn’, en minder snel

samen zullen werken bij het oplossen van problemen. Het bevorderen van sociale cohesie is dan ook vaak één van de motieven om in te grijpen.

Er bestaan echter ook vormen van sociale cohesie die de leefbaarheid in een wijk niet ten goede komen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een sterke sociale cohesie binnen deelgroepen of deelgebieden die ertoe leidt dat buitenstaanders worden uitgesloten. Deze sterke cohesie kan voor een vermindering van de cohesie in de wijk zorgen. Deze vorm van sterke interne cohesie kan namelijk gepaard gaan met negatieve beelden over anderen waardoor de bereidheid om samen met elkaar problemen op te lossen, elkaar aan te spreken op ongewenst gedrag etc., niet aanwezig is. Dit komt de leefbaarheid in de wijk niet ten goede.

Een te sterke interne cohesie binnen een deelgroep kan ook de leefbaarheid in een wijk onder druk zetten wanneer deze groep doelen nastreeft die schadelijk zijn voor de wijk als geheel (Kam & Needham, 2003). Te denken valt hierbij aan jeugdbendes of een straatje dat het recht in eigen hand neemt bij de toelating van nieuwkomers.

### ***3.3 Bewonersparticipatie***

De mate waarin bewoners actief zijn in hun buurt, onder andere door betrokkenheid bij het beleid staat bekend als burgerparticipatie. Als de burgerparticipatie specifiek betrekking heeft op zaken die de mensen niet zo zeer aangaan als burger, maar veel meer als bewoner van een ruimtelijke eenheid, dan spreekt men meestal over bewonersparticipatie (Marissing, 2008).

Omdat deze twee termen veel op elkaar lijken worden ze in het vervolg van dit hoofdstuk vrijelijk door elkaar heen gebruikt. Er zijn twee onderdelen van participatie te onderscheiden, formele en informele participatie. Formele participatie vindt bijvoorbeeld plaats in de wijkplatforms, waarin burgers mede de agenda kunnen bepalen (wat zijn de problemen) en kunnen meepraten en adviseren over wijkgericht werken. Voorbeelden van informele participatie zijn wijkgesprekken tussen wijkwethouders en bewoners, het stemmen over lokale aangelegenheden of het gezamenlijk vegen van het trappenhuis. Formele participatie is vaker gericht op overleg over algemene vraagstukken terwijl informele participatie meer gericht is op het 'doen' waarbij de activiteiten een eenmalig karakter hebben (DSP, 2008).

#### ***3.3.1 Consumenten of Producenten***

Bewoners kunnen worden beschouwd als zowel belang hebbenden (consumenten) en als deskundigen (producenten) wanneer het gaat om participatie in de wijk. Of de professionals de bewoners zien als consument of producent speelt een belangrijke rol in de keuze of bewoners enige mate van invloed kunnen of mogen uitoefenen.

Kennis en deskundigheid zijn belangrijke machtsmiddelen in de discussie en besluitvorming over problemen en oplossingen. Bewoners zelf kunnen ook tot de deskundigen worden gerekend, helemaal wanneer het hun eigen directe woonomgeving betreft. In dit geval kan er gesproken worden van bewoners als 'producenten' (Marissing, 2008). Via bewoners kan namelijk, zoals al eerder is gezegd, waardevolle informatie naar voren komen die niet altijd voor handen is bij een wijkbureau of wijkambtenaar. Bewoners weten immers het beste wat er fout gaat in de wijk en wat eraan gedaan moet worden. Zij kunnen daarom een cruciale rol spelen in de analyse van het probleem. In een dergelijke situatie is het voor professionals van groot belang om gebruik te maken van de kennis van bewoners.

Echter professionals zijn niet altijd overtuigd van de deskundigheid van bewoners inzake bepaalde vraagstukken. Dit kan een aanleiding kan zijn om de bewoners aan te merken als consumenten (Marissing, 2008). Het gaat dan vooral om complexere vraagstukken zoals grootschalige sloop- en vernieuwingsplannen en niet om eenvoudige vraagstukken als het plaatsen van speeltoestellen.

Niet alle bewoners hebben behoefte om zich actief in te zetten om de buurt te verbeteren of om mee te denken over het gevoerde beleid. Vaak is het zo dat het een relatief klein groepje

mensen is die interesse toont. Het zijn vaak dezelfde mensen die zich al een langere tijd inzetten bij een sociale ontwikkeling of activiteit. Bewoners willen vooral betrokken zijn als het gaat om een herkenbaar werkelijk probleem (of het voorkomen daarvan) en als zij daarbij serieus genomen worden. Als het met/tussen bewoners goed gaat in een buurt en als het ook goed gaat met leefbaarheid in de buurt zullen bewoners weinig reden hebben om te participeren of hun stem te laten horen. Weinig tot geen participatie kan dus ook een uiting van tevredenheid zijn (Marissing, 2008).

### *3.3.2 Verschillende vormen van burgerparticipatie*

Er zijn verschillende vormen van burgerparticipatie die zich in de loop van de tijd hebben ontwikkeld. Oude Vrielink & van de Wijdeven (2008) spreken in dit verband van drie generaties burgerparticipatie. Deze zijn te zien in tabel 3.1. Deze ontwikkelingen volgen elkaar zoals te zien is in de tijd op, maar blijven ook naast elkaar bestaan. Het verschil tussen de generaties zit hem in het sturingsprincipe waar van uit wordt gegaan. Waar de eerste twee generaties uit gaan van een 'top down' benadering, is de laatste een 'bottom up' benadering. Aan de tabel is ook te zien dat er verschil is in de visie op bewonersbetrokkenheid. Bij de eerste generatie participatie kunnen bewoners achteraf reageren op het beleid en worden verder niet betrokken bij de totstandkoming van het beleid. Dit is bij de tweede generatie wel het geval. Hierin bestaat de mogelijkheid tot het mede vormgeven van het beleid. Hierdoor hebben burgers meer invloed en zijn ze ook meer betrokken bij het beleid. Hoe ver die invloed reikt en wat de verschillende mogelijkheden tot participatie zijn in de tweede generatie is te zien in de bijlage bij dit hoofdstuk, waarbij de participatieladder nader wordt verkend.

De derde generatie participatie is nog vrij jong en volop in ontwikkeling. Bij deze vorm van participatie zijn het de bewoners die zelf initiatieven ontplooien. Hierin worden bewoners gestimuleerd om zelf meer actief betrokken te zijn bij de wijk, wat een gunstig effect heeft op de kwaliteit van de wijk. Het succes zit hem in het feit dat bewoners zelf het heft in handen nemen om een mooie leefbare wijk te maken. Een voorwaarde voor deze vorm van participatie is wel dat bewoners de ruimte krijgen om zelf initiatieven te ontwikkelen. Dit vraagt om een andere rol van de overheid en andere professionals in de wijk. In dit geval zullen de initiatieven van de bewoners het vertrekpunt zijn, waarbij het beleid zich vervolgens aansluit ( Oude Vrielink & van de Wijdeven, 2008). Faciliteren en ruimte laten voor bewonersinitiatieven zijn hierin kernpunten. Dit is anders dan bij de eerste twee generaties waarbij veelal het beleid als vertrekpunt diende. Deze vorm van participatie vraagt tevens een proactieve, zelfredzame inzet van bewoners. In de politiek is in dit kader de term 'actief burgerschap' erg geliefd, wat aangeeft dat een proactieve houding, eigen initiatief en zelforganisatie van burgers gewenst is ( Oude Vrielink & van de Wijdeven, 2008). Deze laatste vorm van participatie is vooral praktisch van aard waarbij vooral het 'doen' voorop staat, uitgaande van de competenties van de bewoners. Professionals dienen in deze vorm van participatie vooral aan de zijlijn te staan en de bewoners te ondersteunen daar waar nodig is, dit kan financieel zijn maar ook praktisch (bijvoorbeeld helpen bij het indienen van aanvragen of de juiste contacten leggen). Het voordeel van deze vorm van participatie is dat het bijdraagt aan de sociale cohesie in een buurt, mensen leren elkaar beter kennen en weten elkaar beter te vinden. Bewonersinitiatieven zorgen ervoor dat bewoners vaker in contact komen met elkaar. Er is dan contact tussen drie bewonersgroepen: bewoners die met een idee komen, bewoners die helpen bij de uitvoering van het idee en bewoners die door het initiatief met elkaar in contact komen ( Oude Vrielink & van de Wijdeven, 2008). Bewoners voelen zich hierdoor meer verbonden met de buurt en buurtbewoners. Hierdoor wordt het later ook gemakkelijker om samen problemen aan te pakken in de wijk. Tevens is het zo dat door te participeren in buurtinitiatieven bewoners ervaren dat ze zelf het verschil kunnen maken voor hun wijk. Ze

worden zich meer bewust van hun talenten en hun gevoel voor eigen waarde neemt toe. Het nadeel van deze vorm van participatie is dat het vaak ad hoc initiatieven zijn met een grote willekeur aan betrokken personen en instanties. En dat het veel doorzettingsvermogen, organisatietalent, communicatieve vaardigheden etc. vraagt van de betrokken bewoners. Bewoners die dit soort kwaliteiten bezitten wonen slechts in beperkte mate in ‘probleemwijken’. Dit vraagt dus vaak om nog meer coaching van de professionals die dan het gevoel kunnen hebben dat ze het maar beter zelf kunnen doen. Deze vorm van participatie vraagt dus om veel ‘zelforganiserend’ vermogen van de bewoners waarbij het belangrijk is dat ze ook het vertrouwen en de verantwoordelijkheid krijgen om hun initiatief goed uit te voeren. Over deze verantwoordelijkheid bij bewonersparticipatie gaat de volgende paragraaf.

Tabel 3.1: Vormen van burgerparticipatie

	VORM VAN BURGERPARTICIPATIE	PERIODE
1E GENERATIE	<b>Inspraak</b> Door mondige burgers afgedwongen mogelijkheid te reageren op beleid gemaakt door de overheid. Is vervolgens wettelijk vastgelegd recht geworden.	Jaren zeventig tot nu toe
2E GENERATIE	<b>Interactieve beleidsvorming en coproductie</b> Burgers krijgen in vroege fase gelegenheid het beleid mede vorm te geven.	Begin jaren negentig tot nu toe
3E GENERATIE	<b>Burgerinitiatief, eigen verantwoordelijkheid en faciliterende overheid</b> Burgers nemen zelf het heft in handen (zelforganisatie). Hun aanpak is er een van onderop: ze hebben een idee en voeren dit zelf uit.	Begin van deze eeuw tot nu toe

Bron: Oude Vrielink & van de Wijdeven 2008; 70.

### 3.3.3 Verantwoordelijkheid

Bewoners meer betrekken bij het beleid binnen het wijkgericht werken betekent ook dat bewoners meer (mede) verantwoordelijkheid moeten krijgen voor de leefbaarheid in hun wijk. Afhankelijk van de mate van participatie, krijgen bewoners meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden toegewezen van de professionele actoren. Naarmate het niveau van bewonersparticipatie verder reikt zullen bewoners zich meer zelfverantwoordelijk voelen voor hun wijk. Voor een uitgebreide beschrijving over de participatieladder, met daarin de mate van participatie en de invloed die daarbij hoort, zie de bijlage bij dit hoofdstuk. De mate van verantwoordelijkheid is vooral afhankelijk van de beïnvloedingsruimte die bewoners krijgen. Als bewoners weinig beïnvloedingsruimte krijgen dan zal de gemeente zelf een groot deel van de verantwoordelijkheid dragen voor de leefbaarheid in de wijk. Als de beïnvloedingsruimte ver reikt dan wordt de verantwoordelijkheid van de gemeente aan de burgers overgedragen. Dit is bijvoorbeeld goed te zien bij de derde generatie burgerparticipatie, waarin burgers zelf de verantwoordelijkheid krijgen om hun initiatief te realiseren. Dit is echter alleen mogelijk als de bewoners ook echt zeggenschap krijgen over het budget dat ze kunnen besteden (Edelenbos, 2006). Overigens kunnen bewoners ook in de tweede generatie burgerparticipatie een hoge mate van verantwoordelijkheid krijgen zoals we later zullen zien. Zolang de professionele actoren grotendeels de touwtjes in eigen handen proberen te houden zullen bewoners nooit echt eigen verantwoordelijkheid voelen. Daarom is eigen zeggenschap van

bewoners over uitvoering van projecten en beheer een belangrijke randvoorwaarde. Als bewoners zelf de beschikking kunnen krijgen over een eigen budget, om problemen in de wijk aan te pakken, krijgen zij ook meer zeggenschap over hun directe leefomgeving. Dit heeft zoals we bij de derde generatie burgerparticipatie hebben gezien een aantal voordelen. Zoals: meer betrokkenheid en binding met de wijk, hoger gevoel van eigenwaarde, er worden nieuwe vaardigheden opgedaan en mensen hebben meer contact met elkaar in de buurt. Het kan natuurlijk ook zo zijn dat wanneer projecten vastlopen of mislukken een tegengesteld effect bereikt wordt. Daarom is het van groot belang dat de professionele actoren dit proces goed begeleiden en faciliteren. Echter is het zo dat gemeenten nog vaak controle willen houden op de uitvoering van deze projecten. Meer verantwoordelijkheden bij de burgers leggen, in het verbeteren van de leefbaarheid in de wijk, vraagt dan ook van gemeenten een omkering van het klassieke centrale sturingsperspectief naar een decentraal sturingsperspectief. Bestuurders en politici laten zich in dit geval sturen door de burgers. Om verantwoordelijkheid voor de buurt te creëren bij bewoners is het dus belangrijk om bewoners zelf de agenda te laten bepalen, met daarin de punten die zij van waarde achten voor de leefbaarheid in de wijk, en hun vervolgens ook te betrekken bij de uitvoering van het beleid. Bange bestuurders zijn hier niet altijd fan van en gebruiken bewonersparticipatie vaak alleen voor advies geven of het uiten van voorkeuren (Edelenbos, 2006). Het gevaar bestaat dat de professionele actoren vervolgens zelf deze voorkeuren en adviezen in beleid omzetten en uitvoeren, waarbij de participatie van bewoners in het vervolgtraject gering is. Hierdoor kunnen bewoners zich niet serieus genomen voelen wat het vertrouwen in professionele actoren niet ten goede komt. Daar waar professionals te dicht op de projecten blijven zitten bestaat het gevaar dat creatieve projecten monddood worden gemaakt en dat het te bureaucratisch wordt. Tevens schrikt teveel bureaucratie en regels bewoners af om actief voor hun wijk aan de slag te gaan. Als gemeenten zich teveel bemoeien met de uitvoering van projecten kan het zijn dat bewoners zich niet zelf (mede) verantwoordelijk voelen voor de projecten. De gemeente is immers toch altijd dichtbij, waardoor bewoners eerder naar de gemeente zullen stappen als er zich problemen voordoen bij het project. De bedoeling van eigen verantwoordelijkheid is nou juist dat bewoners zelf de problemen oplossen en te snel naar de gemeente stappen voor elk probleem (Edelenbos, 2006). Verantwoordelijkheid en vertrouwen geven aan de bewoners door toezicht op afstand en hoofdlijnen met ondersteuning daar waar nodig is dan ook het devies.

#### *3.3.4 Representativiteit*

Een vraag dat zich kan aandoen bij participatie is of de groep mensen die participeert een juiste afspiegeling vormt van de totale bevolking van een buurt of wijk. Vaak wordt in dit verband gesproken over een gebrekkige representativiteit. Vaak is het dezelfde kleine groep, meestal oudere blanke mannen, die participeren in beleidstrajecten. Vaak zitten zij ook in de wijkraden of bewonersverenigingen. Hierdoor kunnen niet alle bevolkingsgroepen vertegenwoordigd zijn in wijk- of dorpsraden, vooral jongeren en allochtonen blijken vaak ondervertegenwoordigd (MBZK, 2002).

Deze representativiteit blijkt in de praktijk niet altijd even gemakkelijk realiseerbaar. Soms zijn er bijvoorbeeld in de wijk geen wijkraden meer omdat er geen vraagstukken zijn waar zij 'warm voor lopen', dit kan uiteraard ook een goed teken zijn omdat men tevreden is met hoe het nu gaat in de wijk en er geen grote problemen zijn die mensen ertoe aanzetten om te participeren. Ook is het zo dat het voor bestuurders steeds lastiger wordt om bewoners aan te zetten zitting te nemen in formele vormen van participatie (zoals wijkplatforms etc.). Het zijn toch vaak dezelfde, zie hierboven, groepen bewoners die zich geroepen voelen om zitting te nemen (MBZK, 2002). Als een wijkraad niet een juiste afspiegeling is van totale bevolking in de wijk kan het zijn dat zij zich vervreemdt van de eigen achterban. Hierdoor kunnen de

bewoners, ondanks de wijkraad, nog steeds het gevoel hebben dat ze er niet bij betrokken worden. Dit kan tevens tot draagvlakvermindering leiden van het beleid dat de gemeente wil uitvoeren.

Het verkrijgen van een goede afspiegeling van alle ideeën die in de buurt leven is dus niet zo gemakkelijk en een zware opgave. Daar komt nog bij dat professionals die zich specifiek richten op de groepen die niet participeren ook nieuwe scheidslijnen opwerpen (Marissing, 2008). Het kan ertoe leiden dat bewoners tegen elkaar worden uitgespeeld. Er ontstaat dan een tegenstelling tussen de actieve en minder actieve (of elders actieve) wijkbewoners, waarbij de kans groot is dat de laatste groep zich niet vertegenwoordigd voelt in bijvoorbeeld de wijkraad (RMO, 2009). Dit laatste is uiteraard niet bevorderlijk voor de sociale cohesie en leefbaarheid in de wijk.

De overgang van een representatieve democratie naar een participatieve democratie hoeft dan ook niet per definitie negatief te zijn. Het is belangrijker dat bewoners die er op het moment (dat een bepaald vraagstuk zich voordoet) belang bij hebben om hun stem te laten horen, dit ook kunnen doen, dan dat alle beslissingen worden genomen door een democratische meerderheid (Marissing, 2008). Professionals die de participatie van bewoners als een verplichting zien, stappen al gauw naar een huurderscommissie of wijkplatform. Waardoor ze kunnen zeggen dat ze wel degelijk naar bewoners hebben geluisterd. Hierdoor kunnen zij echter wel relevante informatie mis lopen en worden beslissingen genomen, die niet de buurt, maar slechts een klein groepje bewoners ten goede komt. Het is daarom wel van belang dat professionals zich niet alleen richten op de 'oude' wijkorganen.

Belangrijker dan de representativiteit, van bijvoorbeeld een wijkraad, is het dat bewoners geprikkeld worden om te participeren. Uit onderzoek van Marissing (2008) blijkt dat het voor bewoners vooral belangrijk is om veel en goed op de hoogte te worden gehouden van het reilen en zeilen in de buurt. Bewoners die hier veel waarde aan hechten participeren ook vaker op eigen initiatief dan bewoners die deze informatie niet belangrijk vinden. Professionals zouden bewoners zelf de afweging moeten laten maken of ze het wel of niet de moeite waard vinden om te participeren. Als bewoners dan vervolgens niet van de gelegenheid gebruik willen maken om te participeren, zullen zij zich erbij neer moeten leggen als er beslissingen worden genomen in hun nadeel. Het zal altijd zo blijven dat er een (soms) grote groep bewoners is die geen interesse toont in participatie en de beslissingen aan anderen overlaat. Zolang hen verteld wordt wat de mogelijkheden zijn en wat er allemaal gebeurt in de buurt, lijkt er voor de meeste mensen geen bezwaar te zijn aldus Marissing (2008). Oftewel het werken met een klein groepje bewoners, al dan niet vertegenwoordigers van de rest van de buurt, lijkt vaak onvermijdelijk. Ook uit onderzoek van de WRR (2005) blijkt dat bewoners zich over het algemeen niet zo bezig houden met de representativiteit van participerende bewoners. De meeste initiatieven werken namelijk goed 'door mensen die elkaar mogen'. En daarom moeten overheden ook niet te veel nadruk leggen op het gebrek aan representativiteit van initiatiefnemers, maar blij zijn als er goede mensen zijn die zich voor goede doelen verenigen, zo laten bewoners in het onderzoek van de WRR (2005) weten.

Het belangrijkste wat betreft representativiteit bij bewonersparticipatie is dat de professionals er alles aan hebben gedaan om ook andere bewoners (behalve de gebruikelijke) te betrekken bij het beleidsproces en hen daarbij op hun mogelijkheden te wijzen (Marissing, 2008). Of de professionals dit altijd doen is echter nog maar zeer de vraag. Vaak wordt er bijvoorbeeld wel een schriftelijke uitnodiging gedaan en dan zeggen ze dat ze er alles aan hebben gedaan. Dit terwijl uit onderzoek blijkt dat veel bewoners (juist ook allochtonen) eerder geneigd zijn om te participeren als zij persoonlijk worden aangesproken.

Representativiteit kan dus een probleem zijn, doordat bijvoorbeeld het vertrouwen in bewonersvertegenwoordigers verloren gaat. Hierdoor kan ook het draagvlak voor beleid ten onder gaan als de gemeente alleen te rade is gegaan bij de vaste overlegstructuren. Maar het



hoeft niet altijd tot een probleem te leiden, zolang bewoners maar genoeg geïnformeerd worden over het reilen en zeilen in de wijk en bestuurders er alles aan hebben gedaan om zoveel mogelijk bewoners te betrekken bij het beleid.

### **3.6 Conclusie**

Hoewel het wijkgericht werken, sinds het begin van de jaren negentig, steeds nadrukkelijker op de agenda van gemeenten is komen te staan, is het nog maar zeer de vraag hoeveel waarde bewoners hieraan hechten. Voor de meeste bewoners heeft de wijk (in de afgelopen eeuw) namelijk sterk aan betekenis ingeboet als leefwereld en als niveau waarop sociale relaties worden aangegaan ( Zie onder andere: RMO, 2009 en Bolt & Torrance, 2005). Voor de meeste bewoners is de 'wijk' dan ook een papieren constructie geboren in de bureaucratie (de Boer & Lugtmeijer, 2008). Ze interesseren zich primair voor datgene wat in en rondom de eigen woning gebeurt (DSP, 2008). Bewoners blijken zich dan ook liever te organiseren rond hun eigen woning, het complex, de straat of hun buurtje dan op het niveau van de wijk (de Boer & Lugtmeijer, 2008). Hieruit zou de conclusie kunnen worden getrokken dat het wijkgericht werken voor bewoners geen meerwaarde heeft. Dit is echter maar gedeeltelijk waar. Ten eerste hebben alle bewoners baat bij een schone, hele en veilige woonomgeving. Ten tweede is er ook een groep bewoners, zoals gezinnen met jonge kinderen en ouderen, waarvoor de wijk nog wel een belangrijke plaats inneemt in het dagelijks leven. Dit hangt vooral samen met de levensfase waarin mensen zich bevinden. Ten derde worden er wel degelijk sociale relaties en contacten ontwikkeld in de wijk en zijn bewoners van elkaar afhankelijk in het leefbaar houden van de wijk. Het wijkgericht werken kan hierbij een meerwaarde zijn voor bewoners wanneer de sociale cohesie bevorderd kan worden in de wijk, onder meer door het stimuleren van bewonersparticipatie. Een verbetering van de sociale cohesie heeft namelijk over het algemeen een positief effect op de leefbaarheid van de wijk. De sociale cohesie kan worden verbeterd door het stimuleren van bewonersparticipatie. Dit doordat aan de ene kant bewoners meer in contact komen met elkaar waardoor ze elkaar beter leren kennen en aan de andere kant de betrokkenheid met de buurt vergroot wordt. Wanneer het gaat om participatie in de wijk dan kunnen bewoners zowel beschouwd worden als belang hebbenden (consumenten) en als deskundigen (producenten). Vooral wanneer bewoners worden aangesproken als producenten kan dit voor professionals een meerwaarde hebben. Via bewoners kan namelijk waardevolle informatie naar voren komen die niet altijd voor handen is bij een wijkbureau of wijkambtenaar. Niet alle bewoners hebben echter de behoefte om zich actief in te zetten voor het verbeteren van de buurt of om mee te denken over het gevoerde beleid. Bewoners blijken zich vooral te willen inzetten wanneer het gaat om een herkenbaar werkelijk probleem (meestal op het niveau van de buurt of de straat). Hierdoor is het vaak een relatief klein groepje dezelfde mensen die zich inzet in de wijk. Als bewoners bereid zijn om zich in te zetten voor de wijk, door of te participeren in beleidstrajecten of zelf met initiatieven te komen, dan blijkt het vooral van belang te zijn dat gemeenten bewoners beïnvloedingsruimte en verantwoordelijkheid geven. Kijkend naar bewonersparticipatie kan gesteld worden dat het zeker positieve effecten en uitkomsten heeft (zoals meer betrokkenheid bij de buurt, draagvlak, nieuwe kennis etc.) voor zowel de wijk en haar bewoners als het wijkgericht beleid (zie onder andere Marissing, 2008; Nienhuis et al. 2010; Edelenbos et al. 2001). En als de verwachtingen ten aanzien van de rol die bewoners kunnen en willen spelen niet te hoog worden gesteld dan kunnen zij wel degelijk van waarde zijn voor het wijkgericht werken.

## **Hoofdstuk 4: De professionals in de wijk**

*In dit hoofdstuk staan de professionele actoren binnen het wijkgericht werken centraal. Allereerst zal er gekeken worden naar wat de relatie is van professionals met het wijkgericht werken en wat hiervan de meerwaarde is voor hen. Vervolgens wordt beschreven in hoeverre het wijkniveau geschikt is, voor professionele actoren, om maatschappelijke problemen aan te pakken. Afsluitend wordt de conclusie geformuleerd waarin duidelijk zal worden in hoeverre wijkgericht werken een meerwaarde heeft voor professionals.*

### **4.1 Professionele actoren**

Bij veel professionele actoren is de laatste jaren een toenemende oriëntatie op de wijk te zien. De motieven daarvoor lopen zeer uiteen. Zo willen ze het aanbod beter aan laten sluiten bij de vraag door deze vraag in de wijk op te sporen. Hierbij is het duidelijk geworden dat dienstverlening door afzonderlijke organisaties vaak tekortschiet. En de noodzaak tot meer vraaggericht werken, waar kan in samenwerking met andere actoren, heeft de professionele actoren gedwongen zich meer op de wijk te oriënteren (RMO, 2009). Voor een uitgebreide beschrijving van de relatie die een aantal belangrijke actoren, binnen het wijkgericht werken, met de wijk hebben zie de bijlage bij dit hoofdstuk. In de volgende twee paragrafen zal er worden ingegaan op de meerwaarde die het wijkgericht werken heeft voor professionals en in hoeverre het wijkgericht werken voor professionals geschikt is om maatschappelijke problemen aan te pakken.

#### *4.1.1 Relaties van professionals in de wijk*

De wijk is voor professionals vooral het werkgebied waar hun cliënten wonen. De relaties die professionals opbouwen met de wijk verschilt per gemeente en per sector. De meerwaarde van het wijkgericht werken voor professionals is dat het een werkgebied is waarbij zij vaak goed inzicht kunnen krijgen in de behoeften en vragen van bewoners en de problemen die er achter schuil gaan (RMO, 2009). Een verwaarloosd speelterreintje kan bijvoorbeeld slechte verhoudingen van bewoners onderling in de buurt als oorzaak hebben. Omdat de wijk een overzichtelijk gebied is waar professionals makkelijk en snel met elkaar in contact kunnen komen, is het wijkniveau bij uitstek een geschikte plek voor professionals om samen te werken (DSP, 2008). Professionals werkzaam in de wijk beschikken dan ook dikwijls over een goed netwerk van relaties met andere professionele actoren en bewoners. Bovendien zijn zij volgens de RMO (2009) in staat om voor continuïteit te zorgen in de vertrouwensrelaties onderling en met bewoners (RMO, 2009). Bewoners zijn voor professionals veelal de cliënten waar zij voor werken maar daarnaast worden zij ook vaak ingeschakeld als informant, zodat zij het aanbod beter op de vraag kunnen afstemmen, of als bondgenoot/ coproductent om de effectiviteit van de uitvoering te vergroten. Bekende voorbeelden hiervan zijn: activiteiten om de wijk schoon en heel te houden, of activiteiten om de sociale contacten tussen bewoners te bevorderen (DSP, 2008).

Professionals zijn van meerdere factoren afhankelijk bij het behalen van goede resultaten binnen het wijkgericht werken. Ten eerste is dit afhankelijk van de competenties van de professional zelf. Als zij met behulp van hun vakinhoudelijke kennis goed weten aan te geven wat de problemen zijn en hierop kunnen reageren met oplossingen die ook buiten hun eigen vakgebied liggen, kunnen er creatieve en innovatieve oplossingen worden gevonden voor complexe problemen. Om dit te realiseren moeten professionals dus niet bang zijn om buiten hun eigen vakgebied naar antwoorden te zoeken. Voor dit proces bestaat echter geen blauwdrukoplossing. De relaties de professionals onderling en met de wijk en haar bewoners ontwikkelen is in elke situatie weer anders. Om succes te hebben met het wijkgericht werken is het derhalve van belang dat de professionals in de wijk een hoge kwaliteit hebben, goed toegerust zijn en goed kunnen samenwerken met andere professionals (RMO, 2009).

Ten tweede kunnen zij in het werken belemmerd worden door organisatorische factoren. Professionals lopen vaak tegen procedures en regels aan die een snelle doortastende aanpak van problemen in de wijk vaak tegen werken. Zij moeten hun werkwijze nog te vaak aanpassen aan de bureaucratische werkwijze van sectoren. Deze organisatorische belemmering kan volgens de RMO (2009) voor twee problemen zorgen. Aan de ene kant kan de belangstelling voor wijkgericht werken afnemen waardoor zij een steeds bescheidenere rol kan gaan spelen. Aan de andere kant kan het ook leiden tot meer bureaucratie, waardoor de effectiviteit van professionals kan afnemen. Het ideaal zou volgens de RMO (2009) zijn wanneer het wijkgericht werken ervoor zorgt dat de bureaucratie in het sectoraal werken wordt verminderd, iets wat in de praktijk toch wat complexer ligt (RMO, 2009). Als laatste blijkt dat het wijkgericht werken van professionals kwetsbaar is door de resultaatgerichtheid waarbinnen ze moeten opereren. De resultaten die behaald worden met het wijkgericht werken laten zich, zoals ook al eens eerder aangegeven, niet altijd makkelijk meten. Hierdoor is het wijkgericht werken kwetsbaar. Vooral wanneer er politiek gevoelige kwesties spelen of als er projecten op een hoger niveau spelen waarvoor het wijkgericht werken moet wijken. De kans is groot dat zij dan tijdelijk buitenspel wordt gezet. Daarnaast kan de drang van bestuurders om continu verantwoording te vragen van het handelen van professionals afbreuk doen aan de motivatie onder professionals. Het steeds weer moeten afleggen van verantwoording kan ervoor zorgen dat professionals minder ruimte krijgen en vooral ervaren om zelf verantwoordelijkheid te nemen bij het oplossen van problemen in de wijk (RMO, 2009).

Ondanks dat de wijk een uitermate geschikte plek is voor professionals om samen te werken, loopt deze samenwerking niet altijd even gemakkelijk en soms zelf stuk. Het komt bijvoorbeeld nog geregeld voor dat in wijken waarin veel geld wordt geïnvesteerd (zoals achterstandswijken), allerlei projecten naast en door elkaar heen lopen terwijl ze zich richten op dezelfde groepen bewoners. Soms weten ze niet van elkaars bestaan af en is de afstemming tussen de projecten gering. Af en toe is er zelf sprake van concurrentie. Hierdoor wordt de samenwerking in de wijk bemoeilijkt en wordt er niet altijd het beste resultaat gehaald. Dat projecten niet altijd goed op elkaar worden afgestemd heeft volgens de DSP (2008) voor een groot gedeelte te maken met een gebrekkige regie. De professionele actoren verwachten vaak van de gemeente dat zij de regie op zich neemt, terwijl gemeenten dit soms moeilijk vinden. De regie functie van de gemeente kan nog eens bemoeilijkt worden omdat er verschillende belangen spelen (onder meer onder professionals) en sommige van de actoren (zoals woningcorporaties) niet onder aansturing werken van de gemeente (DSP, 2008). Ook kan de samenwerking tussen de professionele actoren verstoord worden doordat ze elkaars taken overnemen. Zo nemen bijvoorbeeld woningcorporaties steeds vaker sociale en dienstverlenende taken op zich, hoewel ze hiervoor niet de competenties en expertise in huis hebben. Sommige woningcorporaties nemen opbouwwerkers en maatschappelijk werkers in dienst (deze stappen graag over omdat deze sector beter betaald) en begeven zich steeds vaker op de markt van welzijn en zorg (door hun huurders hiervoor dienstverlening aan te bieden). Hierdoor concurreren zij met professionele actoren in de zorg en welzijn wat de samenwerking onder druk zet (DSP, 2008).

#### *4.1.2 Wijkgericht werken in de aanpak van maatschappelijke problemen*

Bij maatschappelijke problemen is vaak een concentratie te zien in bepaalde wijken. Vaak is het echter zo dat de oorzaak en aanpak van deze problemen niet op het niveau van de wijk liggen. Werkloosheid is bijvoorbeeld een probleem die niet op het wijkniveau opgelost kan worden, hier is meestal een stedelijke of regionale blik nodig omdat de arbeidsmarkt zich ook op deze schaal manifesteert. Ook problemen als drugscriminaliteit vinden hun oorzaak vaak buiten de wijk (bijvoorbeeld internationale drugscriminaliteit). Waarbij het ook nog eens zo is dat het ene maatschappelijke probleem de oorzaak kan zijn voor het andere of deze versterkt. Zo heeft een hoge mate van crimineel gedrag in een wijk vaak verband met een hoog werkloosheidscijfer in de wijk en zorgt dit ongewenst sociaal gedrag in een wijk ook weer tot nieuw ongewenst sociaal gedrag bij jongeren. Zij groeien op met veel criminaliteit in de wijk en met dit sociaal beeld waardoor zij zich hier ook naar kunnen gaan gedragen. Hun normen en waarden worden door dit gedrag mede bepaald en zo kan de wijk in een vicieuze cirkel terecht komen met ongewenst sociaal gedrag. Dit alles doet vermoeden dat een wijkgerichte visie bij het aanpakken van maatschappelijke problemen geen meerwaarde heeft. Dit is echter maar gedeeltelijk zo. Voor een totale aanpak van de meeste maatschappelijke problemen is de wijk inderdaad meestal niet het meest geschikte niveau, echter als er met een meer rekkelijke blik wordt gekeken naar maatschappelijke problemen kunnen er wel degelijk deeloplossingen, individuele oplossingen en neveneffecten worden bereikt door op het wijkniveau aan de slag te gaan (RMO, 2009). Zo kan bijvoorbeeld een opknop beurt in de wijk ervoor zorgen dat bewoners trotser en meer betrokken zijn bij hun buurt waardoor zij meer willen samenwerken met professionals om ongewenst gedrag tegen te gaan. Deze bredere visie op de aanpak van maatschappelijke problemen vereist dat er op lokaal niveau nauwkeurige afwegingen worden gedaan over wat wel en wat niet op het wijkniveau aangepakt moet worden. Om dit mogelijk te maken moet het wijkgericht werken volgens de RMO (2009) aan drie voorwaarden voldoen.

Ten eerste is een brede blik op problemen en oplossingen essentieel. Professionals moeten binnen het wijkgericht werken voortdurend met een brede blik kijken naar de problemen in wijken en van bewoners. Dit lijkt vanzelfsprekend maar dit wordt volgens de RMO (2009) ingeperkt door een 'top down' verplichting van de wijkaanpak door de rijksoverheid. Professionals kunnen hierdoor niet meer met een open brede blik kijken naar de problemen in de wijk en de mogelijke oplossingen en op welk schaalniveau dit moet gebeuren. De vraag wanneer wijkgericht werken geschikt is voor de aanpak van problemen lijkt immers al beantwoord door de rijksoverheid voordat hij gesteld is op lokaal niveau (RMO, 2009). Van oudsher werd het wijkgericht werken vooral ingegeven vanuit de fysieke invalshoek. Het succes van deze fysieke ingrepen heeft ervoor gezorgd dat professionals ook vaker sociale doelen met wijkgericht werken willen realiseren. De omvang van het sociale binnen het wijkgericht werken blijkt echter nog beperkt en de aanpak behoorlijk eenzijdig. Meestal wordt binnen de sociale aanpak de nadruk gelegd op zaken als: het bevorderen van de sociale cohesie, binding met de wijk en participatie van bewoners. De nadruk op deze zaken is begrijpelijk en te legitimeren, omdat op het wijkniveau de contacten tussen bewoner van groot belang zijn. Maar professionals moeten volgens de RMO (2009) behalve aandacht te hebben voor sociale netwerken ook aandacht hebben voor andere maatschappelijke problemen. Zo kunnen jongeren die crimineel gedrag vertonen ook worstelen met schulden en kan schooluitval ook te maken hebben met de kwaliteit van het onderwijs (RMO, 2009).

Ten tweede moet er volgens de RMO (2009) een reële kijk blijven op de sociale problematiek. Ze stelt dat als bestuurders weten dat sommige sociale problemen hardnekkig en veranderlijk zijn ondanks de vele beleidsinterventies, het niet reëel is om te verwachten dat

het wijkgericht werken dit wel allemaal kan oplossen. Tevens wordt de kans dat wijkgericht werken effect heeft nog kleiner als veranderingen, die bedoeld zijn om maatschappelijke problemen op te lossen, worden onderbroken door de implementatie van nieuw beleid voordat ze volledig zijn doorgevoerd. Dit leidt niet alleen tot bestuurlijke drukte maar ook tot een opeenstapeling van beleid en programma's waardoor de oorspronkelijke maatschappelijke problemen uit beeld kunnen raken. Naast een wijkgerichte blik blijft een stedelijk perspectief ook altijd nodig volgens de RMO (2009). Dit omdat een wijkgerichte aanpak wel kan zorgen dat de maatschappelijke problemen in een wijk kleiner worden, maar dit ook het gevolg kan zijn van het feit dat het probleem zich heeft verplaatst naar een andere wijk (RMO, 2009).

Ten derde moet volgens de RMO (2009) niet uitsluitend de verantwoordelijkheid bij bewoners worden neergelegd. Het is niet realistisch te verwachten dat bewoners altijd weten hoe maatschappelijke problemen kunnen worden opgelost. Zij kunnen wel problemen aankaarten, deel zijn van de oplossing of soms een deel van de oplossing aangeven, maar het is volgens de RMO (2009) niet realistisch om te verwachten dat zij dit zelf kunnen oplossen. De verantwoordelijkheid voor het oplossen van maatschappelijke problemen behoort dan ook voor het grootste gedeelte toe aan de professionals (RMO, 2009). Verwachtingen van de agenderende rol en het zelfoplossend vermogen van bewoners dienen dan ook niet te laag te zijn maar ook zeker niet te worden overschat.

#### **4.2 Conclusie**

Bij het wijkgericht werken zijn verschillende professionele actoren betrokken. Een aantal van deze professionals actoren (bijvoorbeeld in de zorg) richten zich vooral op haar doelgroep en heeft verder met de wijk weinig van doen. Andere professionele actoren (zoals de politie, welzijn en woningcorporaties) richten zich juist wel meer op de wijk. Voor de meeste professionals geldt echter dat de wijk vooral betekenis heeft als plek waar hun cliënten wonen (DSP, 2008). De meerwaarde van het wijkgericht werken voor professionals is dat het een werkgebied is waarbij zij vaak goed inzicht kunnen krijgen in de behoefte en vragen van bewoners en de problemen die er achter schuil gaan (RMO, 2009). Omdat de wijk een overzichtelijk gebied is waar professionals makkelijk en snel met elkaar in contact kunnen komen, is het wijkniveau een geschikte plek voor professionals om samen te werken. Ondanks dat de wijk een geschikte plek lijkt voor professionals om samen te werken, loopt deze samenwerking in de praktijk niet altijd even gemakkelijk. (zie onder andere DSP, 2008 & WRR, 2005). Dit kan bijvoorbeeld komen door een gebrekkige afstemming tussen verschillende projecten, verstrengeling van belangen tussen professionals of onderlinge concurrentie. Tevens blijkt het wijkniveau niet altijd geschikt voor de totale aanpak van maatschappelijke problemen (RMO, 2009). Echter wanneer professionals met een bredere blik kijken naar deze problemen kunnen er wel degelijk deeloplossingen, individuele oplossingen en neveneffecten bereikt worden door op het wijkniveau aan de slag te gaan (RMO, 2009). Ondanks dat het wijkniveau niet altijd geschikt is voor de aanpak van problemen blijft het voor de professionals wel een overzichtelijke plek om samen te werken en inzicht te krijgen in de behoefte en vragen van bewoners en heeft het wijkgericht werken dus wel degelijk een meerwaarde voor professionals.

## **Hoofdstuk 5: De gemeente in de wijk**

*Dit hoofdstuk gaat over de relatie van de gemeente met de wijk. Allereerst zal er worden bekeken wat de relatie is van de gemeente met de wijk en hoe het wijkgericht werken hierin past als beleidsstrategie om problemen in de wijk op het gebied van de leefbaarheid op te lossen. In paragraaf 5.1 wordt gekeken naar wat de rol is van gemeenten binnen het wijkgericht werken en wat ze ermee willen bereiken en of dit realistisch is.*

*Gemeenten willen vaak met het wijkgericht werken onder meer bereiken dat bewoners meer betrokken zijn bij hun wijk. Dit willen ze onder andere bereiken door bewonersparticipatie in de wijk te bevorderen. Welke motieven gemeenten kunnen hebben om de participatie van bewoners in de wijk te bevorderen zal blijken in paragraaf 5.3. Afsluitend zal in paragraaf 5.3 de conclusie van dit hoofdstuk worden geformuleerd waarin duidelijk zal worden wat de meerwaarde is van het wijkgericht werken voor gemeenten.*

### **5.1 Wijkgericht werken**

De relatie die gemeenten hebben met de wijk is anders dan die van de meeste hierboven besproken professionele actoren. Hun relatie met de wijk heeft een permanent karakter. Gemeenten blijven altijd bij een wijk betrokken, in tegenstelling tot sommige professionele actoren die hun betrokkenheid met de wijk vooral af laten hangen van hun cliënten (doelgroepen). Wanneer zij vertrekken is er voor deze professionele actoren ook geen reden meer om in de wijk te blijven, voor gemeenten geldt dit niet. Zij kijken vaak naar de toekomstige ontwikkeling in de stad, waarbij betrokkenheid met de verschillende wijken belangrijk is om problemen en ontwikkelingen op tijd te signaleren zodat er beleid kan worden gemaakt voor de toekomst van de stad.

Voor gemeenten zijn de wijken dan ook bij uitstek geschikt als schaalniveau om interventies te doen ten behoeve van het verbeteren van de leefbaarheid in de wijken en uiteindelijk voor de stad als geheel. Om dit te bereiken werken gemeenten nauw samen met de andere professionele actoren en bewoners (DSP, 2008). Zij kunnen gemeenten helpen als informant om te weten te komen wat er speelt en leeft in de wijk en tevens kunnen zij helpen bij het formuleren en uitvoeren van oplossingen.

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven zijn de professionele actoren zich steeds meer op de wijk gaan richten. Dit hangt nauw samen met de ontwikkeling van een groeiende aanwezigheid van de lokale overheid (gemeenten) in de wijk. Gemeenten zijn zich vanaf de jaren negentig (onder aansturing van de rijksoverheid) steeds meer gaan oriënteren op de wijk, wat heeft geresulteerd in een groeiende rol van het wijkgericht werken binnen de gemeente. Deze aanwezigheid van de gemeenten in de wijk was er ook in de voorgaande perioden, maar, zoals uit hoofdstuk 2 is gebleken, heeft zich er een golfbeweging voor gedaan. Perioden met grote aandacht voor het wijkgericht werken, waarin bewoners werden aangesproken als wijkbewoners, werden afgewisseld met perioden met minder aandacht voor het wijkniveau (RMO, 2009).

#### **5.1.1 Regisseur of speler**

De groeiende aandacht voor het wijkgericht werken bij gemeenten komt onder andere doordat zij steeds meer taken krijgen van de rijksoverheid in het kader van het welzijnsbeleid en het lokale sociale beleid. Gemeenten hebben meer verantwoordelijkheid gekregen voor terreinen die voor de leefsituatie van burgers van direct belang zijn en daarmee hebben zij ook de mogelijkheid gekregen om op lokaal niveau tot een specifieke en integrale afstemming te komen. Hierdoor krijgt de gemeente steeds vaker de rol van regisseur binnen het wijkgericht werken. Dit is volgens het rapport *'Heel de buurt gebundeld'* van het NIZW (2003) problematisch omdat de gemeente meer functies heeft dan alleen die van regisseur. Ze moet de samenwerking tussen professionele actoren rond maatschappelijke problemen bevorderen.

Ze moet beleid ontwikkelen, steeds vaker gebeurt dit in wisselwerking met bewoners en professionele actoren. Ze moet processen vormgeven, faciliteren en partner zijn in allerlei samenwerkingsverbanden binnen het wijkgericht werken. Dit leidt volgens de NIZW (2003) tot een aantal met elkaar samenhangende fundamentele verschuivingen in de functies die de gemeente speelt: “van gezag naar regie, van reactie naar pro-actie, van interne naar externe organisatie, van boven de partijen naar tussen de partijen” (NIZW, 2003;74). Hierdoor is de positie van de gemeente er niet makkelijker op geworden. De gemeente moet aan de ene kant de regie nemen terwijl ze tegelijkertijd ook een speler is en tussen de andere spelers (professionele actoren) in moet staan. Deze combinatie van regisseur en speler leidt volgens het NIZW (2003) niet tot het optimale resultaat. Ze stelt dat de gemeente te veel een partij is (met ook haar eigen belangen) in een complex proces en dat het beter zou zijn wanneer er een onafhankelijke procesregisseur zou worden aangesteld. Deze kan op een meer afstandelijke wijze opereren en samen met de verschillende actoren beter het proces organiseren wat uiteindelijk tot een beter resultaat leidt (NIZW, 2003). Het wijkgericht werken is voor gemeenten dan ook een complex proces dat niet altijd vloeiend verloopt. Dit komt ondermeer omdat de professionele actoren die erbij betrokken zijn veelal uiteenlopende belangen hebben die niet verenigbaar zijn met elkaar. Gemeenten moeten hierdoor constant zoeken naar een gezamenlijke agenda waar iedereen zich in kan vinden. Dit maakt het moeilijk voor gemeenten om snel veranderingen door te voeren in het beleid (NIZW, 2003).

### *5.1.2 Doelen*

Met het wijkgericht werken wordt door gemeenten een veelheid aan doelen nagestreefd. Volgens de Boer en Lugtmeijer (2008), die onderzoek deden naar wijkgericht werken in tientallen gemeenten, verwachten gemeenten de volgende doelstellingen te kunnen behalen met het wijkgericht werken:

- “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” (de Boer en Lugtmeijer, 2008;48)

Gemeenten verschillen van elkaar in de mate waarin bepaalde doelen worden nagestreefd. Bij de ene gemeente ligt de nadruk op de effectiviteit in het beheer van de openbare ruimte, terwijl bij een andere de nadruk juist ligt op het verbeteren van de professionele samenwerking en bij weer een andere kan de nadruk liggen op het verbeteren van de relaties met de wijkraden (de Boer en Lugtmeijer, 2008).

Binnen het gemeentelijke apparaat zijn het de wijkmanagers, buurtcoördinatoren of wijkregisseurs (of wat voor een soort benaming er ook aan wordt gegeven) die de doelen en verwachtingen van de gemeente in de wijk moeten verwezenlijken. Deze professionals zijn onder meer verantwoordelijk voor het bij elkaar brengen van bewoners, het aanzetten tot actie en het oplossen van conflicten in de wijk. De wijkmanagers vervullen een belangrijke schakelrol binnen het wijkgericht werken omdat zij vaak tussen de bewoners en de gemeente in staan. Tevens werken zij vaak nauw samen met opbouwwerkers, die vaak goede netwerken hebben onder de bewoners in de wijk (DSP, 2008). Al met al is er volgens de Boer en Lugtmeijer (2008) in de afgelopen vijftien jaar een soort ‘wijkmachinerie’ ontwikkeld bij gemeenten. Met behulp van wijkteams, wijkbudgetten etc. is vooral de professionele samenwerking tussen gemeenten, corporaties, politie en welzijnswerk verbeterd en effectief gebleken in het integraal aanpakken van problemen op het gebied van leefbaarheid (schoon, heel, veilig). Tevens wordt het wijkgericht werken steeds vaker gebruikt om de sociale

cohesie en de relaties en contacten tussen bewoners te verbeteren. Dit alles lijkt erop te duiden dat het wijkgericht werken vooral een succesverhaal is. Echter zijn er volgens de Boer en Lugtmeijer (2008) wel een aantal knelpunten te benoemen die zij in de praktijk van het wijkgericht werken binnen gemeenten zijn tegen gekomen. Het gaat volgens de Boer en Lugtmeijer vooral om de volgende vier knelpunten: 1) een vertekend zicht op de bewoners; 2) een overschatting van de rol van de gemeente; 3) een fetisjering van het wijkniveau; 4) een onvermogen om de werkelijke problemen aan te pakken (de Boer en Lugtmeijer, 2008). In de volgende paragraaf zal kort op de verschillende knelpunten worden ingegaan.

### *5.1.3 Knelpunten*

Het eerste knelpunt is een vertekend zicht op de bewoners. In de nota's die gaan over wijkgericht werken binnen een gemeente staan vaak hele paragrafen over hoe belangrijk bewoners zijn in het wijkgericht werken en hoe zij centraal moeten staan in het beleid. Echter blijkt uit het onderzoek van de Boer en Lugtmeijer (2008) dat bewoners vaak vrij sceptisch en cynisch zijn over de rol die gemeenten hen geven binnen het wijkgericht werken. Ze klagen over de vergadercultuur waarin ze terecht komen en dat wanneer zij met ideeën komen hier vaak geen geld voor is, of dat het niet past binnen het beleid. Dit komt volgens de Boer en Lugtmeijer (2008) omdat er een vertekend zicht op bewoners is die zich manifesteert op twee kanten. Aan de ene kant worden bewoners teveel geïdealiseerd als een drager van superieure kennis en die als vanzelfsprekend een gemeenschapsmens is die sociale verhoudingen in de wijk kan en wil onderhouden. En aan de andere kant constateren de Boer en Lugtmeijer (2008) dat er een soms sprake is van een zekere minachting naar bewoners. De bewoner wordt dan gezien als een berekenende burger of als iemand die altijd wat te zeuren heeft en zodoende een lastpak is die de bestuurlijke orde bedreigt. Het effect hiervan is dat gemeenten niet altijd goed in staat zijn om bewoners de juiste rol te geven binnen het wijkgericht werken. Hierdoor zijn gemeenten toch vaak geneigd om voor de makkelijke weg te kiezen, wanneer zij bewoners om advies willen vragen, door bijvoorbeeld naar de wijkraad te stappen.

Volgens de Boer en Lugtmeijer (2008) dienen gemeenten te beseffen dat bewoners ook maar gewoon mensen zijn. Ze hebben geen superieure kennis maar kunnen ambtenaren wel degelijk helpen doordat zij vaak andere kwaliteiten en kennis hebben, dan de gemiddelde ambtenaar, wat van pas kan komen bij de aanpak van problemen in de wijk. Hierbij moeten gemeenten wel altijd rekening houden met de onderlinge (tussen de bewoners) zeer complexe verhoudingen en belangen. Bewoners zijn lang niet altijd gelijkgestemd en staan geregeld tegenover elkaar; dé burger bestaat niet. Daarom is het volgens de Boer en Lugtmeijer (2008) ook niet verstandig om, in situaties waarin er complexe verhoudingen en belangen bestaan tussen bewoners, de bewonersparticipatie te beperken tot een wijkraad of een bewonersvergadering (de Boer en Lugtmeijer, 2008). Participatie van bewoners moet in deze situaties via meerdere wegen worden bewandeld.

Een tweede knelpunt kan zich voordoen bij een overschatting van de rol van de gemeente. Ze neemt te vaak de regie en zien zichzelf als onmisbare speler in het veld. Hierdoor hebben deze gemeenten nog wel eens de neiging om naar binnen gekeerd te opereren waardoor ze er niet voldoende in slagen om op een vruchtbare en effectieve manier samen te werken met de andere professionele actoren in de wijk. Wijkambtenaren willen nog wel eens teveel problemen overnemen van de andere professionele actoren. Ze hebben hierbij vaak wel de goede intenties en willen de problemen ook echt aanpakken. Maar dit kan leiden tot een overbelasting van de wijkambtenaren en tot een zekere passiviteit onder de andere professionals. Daarom stellen de Boer en Lugtmeijer (2008) dat de wijkambtenaar niet altijd de volledige regie en verantwoordelijkheid op zich hoeft te nemen. Ze stellen dat de



wijkambtenaar wat vaker afstand zou kunnen nemen om te kijken welke andere actoren zich willen inzetten. Want een te actieve opstelling kan ook tot passiviteit leiden bij de andere actoren (de Boer en Lugtmeijer, 2008).

Een derde knelpunt ligt volgens de Boer en Lugtmeijer (2008) in de fetisjering van het wijkniveau. De gemeente richt zich vaak te sterk op het wijkniveau. Het lijkt haast wel of alle problemen op dat niveau zijn op te lossen. Dit is uiteraard niet altijd het geval zoals ook al is gebleken in hoofdstuk 4. Wijkgericht werken wordt volgens de Boer en Lugtmeijer (2008) nogal eens te letterlijk opgevat als: gericht op de wijk. Terwijl het eigenlijk meer vraaggericht of oplossingsgericht zou moeten zijn. De betekenis van het wijkniveau moet niet worden overdreven. Voor de meeste fysieke, sociale en economische problemen geldt dat ze wel een zekere wijkcomponent hebben maar dat oorzaak en gevolg zich vaak op een groter niveau bevinden. Ook voor bewoners heeft de wijk aan betekenis ingeboet zoals ook al is gebleken uit hoofdstuk 3. Ze begeven zich vaker op een hoger schaalniveau (stedelijk, regionaal, landelijk etc.) of juist op een kleiner schaalniveau (buurt, straat, woning etc.). Daarom moeten gemeenten altijd in het achterhoofd houden dat de wijk slechts een middel is en geen doel op zich. Het wijkniveau is dus niet per definitie het meest geschikte schaalniveau voor het aanpakken van problemen. Gemeenten moeten daarom flexibeler en creatiever schakelen tussen schaalniveaus en zich niet vastpinnen op één niveau (de Boer en Lugtmeijer, 2008). Wat soms ook voor frictie zorgt, is het feit dat wijkbelangen niet altijd overeenkomen met de stadsbelangen. Dit is bijvoorbeeld te zien wanneer een gemeente een locatie aanwijst in een bepaalde wijk waar een opvanghuis voor daklozen en verslaafden komt. Dit kan tegen het zere been van de bewoners in die wijk stoten, maar dient wel het stadsbelang. Hierdoor komen wijkmanagers en wijkwethouders in een lastige positie terecht omdat zij in deze situatie niet aan de wensen en eisen van de bewoners tegemoet kunnen komen. Dit vraagt van hen extra inspanning om hun relatie met de bewoners in de wijk niet blijvend te beschadigen. Dit vraagt van ambtenaren dat zij goede relaties hebben tussen de verschillende niveaus op het gemeentehuis en dat zij kunnen schakelen tussen die niveaus. Voor wijkmanagers en wijkwethouders betekent dit echter wel dat zij soms in een spagaat terecht komen omdat niet aan alle belangen tegemoet gekomen kan worden (DSP, 2008). Hierdoor moeten er keuzes worden gemaakt en het is aan hen om aan bewoners duidelijk en begrijpelijk te maken waarom bepaalde keuzes gemaakt zijn.

Tenslotte lukt het niet altijd om de werkelijke problemen aan te pakken. Het wijkgericht werken richt zich nog altijd in belangrijke mate op fysieke problemen. Echter is de focus zich in de afgelopen jaren zich steeds meer gaan verschuiven naar sociale aspecten. Daarbij lopen gemeenten tegen hardnekkige problemen aan (zoals herstel van de sociale cohesie en multi-probleemgezinnen) waarbij de oplossingen en de effectiviteit van de aanpak vaak onduidelijk zijn. Het is nog onvoldoende duidelijk wat de beste aanpak is om deze problemen op te lossen. Dit komt volgens de Boer en Lugtmeijer (2008) onder meer omdat de probleemanalyses onvoldoende onderbouwd zijn. Een sterke probleemanalyse met effectieve oplossingsrichtingen en meetbare doelstellingen blijkt lang niet altijd het vertrekpunt te zijn van het wijkgericht werken aldus de Boer en Lugtmeijer (2008). Wijkambtenaren moeten daarom preciezer signaleren wat de echte problemen zijn in wijken en wat daarvan de oorzaken zijn. Hierdoor kan er een betere probleemanalyse worden gedaan zodat hardnekkige sociale problemen beter kunnen worden aangepakt. Tevens dient er beter te worden onderzocht welke interventies in projecten en programma's nu wel effect sorteren en welke niet (de Boer en Lugtmeijer, 2008).

Tenslotte blijft het volgens de DSP (2008) voor gemeenten lastig om aan te tonen wat nauw precies de resultaten zijn van het wijkgericht beleid. De doelen en verwachtingen van het

wijkgericht werken zijn soms zo abstract en hoog gegrepen dat de resultaten moeilijk meetbaar zijn (DSP, 2008). Hierdoor kan, zoals al eerder is aangegeven, de politieke rugwind voor het wijkgericht werken uiteindelijk afnemen.

## ***5.2 Bewonersparticipatie***

Het bevorderen van de bewonersparticipatie is meestal één van de belangrijke doelen binnen het wijkgericht werken. Zoals in hoofdstuk 3 is te lezen zijn er verschillende vormen van bewonersparticipatie te onderscheiden. Waarbij bewoners bij de eerste generatie bewonersparticipatie slechts kunnen reageren op al ontwikkeld beleid. De invloed die bewoners hierbij kunnen hebben op het beleid is dan ook slechts achteraf en gering. Bij de derde generatie bewonersparticipatie hebben bewoners juist veel invloed omdat ze hierbij zelf het heft in handen nemen. Hierbij gaat het meestal niet om invloed op te ontwikkelen beleid, maar gaat het meer om ‘kleine projecten’ die tamelijk los staan van het beleid van de gemeente. In sommige gevallen kan de gemeente er wel voor kiezen om hun beleid hierop aan te passen.

De tweede generatie bewonersparticipatie (interactief beleid) geeft wel de mogelijkheid aan gemeenten om bewoners te betrekken bij de totstandkoming van het beleid. Hoever deze invloed reikt kan wordt vaak bepaald aan de hand van een participatieladder. Een voorbeeld hiervan is te zien bij de bijlage van hoofdstuk 3. Over deze vorm van bewonersparticipatie gaat het in deze paragraaf.

### *5.2.1 Interactief beleid*

Onder de tweede generatie burgerparticipatie valt dus de interactieve beleidsvoering. In de jaren negentig is dit begrip erg populair geworden onder politici en ambtenaren omdat ze steeds meer moeite kregen om zichzelf en hun beleidskeuzen te legitimeren (de Graaf, 2009). Dit was onder andere terug te zien in afnemende opkomstpercentages bij (lokale) verkiezingen sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw. De geringe publieke betrokkenheid (bij maatschappelijke problemen) van zowel de burgers als bestuurders en politici werd gezien als de kern van het probleem. Er werd gezocht naar nieuwe vormen van communicatie om de publieke betrokkenheid en de effectiviteit en legitimiteit van het beleid te vergroten (Pröpper & Steenbeek, 1998). Gemeenten willen hun legitimiteit niet slechts uitstellen tot de volgende verkiezingen, maar willen hun beleid direct gelegitimeerd zien. Deze ontwikkelingen hebben tot gevolg gehad dat er allerlei samenwerkingsverbanden zijn ontstaan tussen de overheid en ‘de samenleving’. Deze toenadering van overheden om in samenwerking met meerdere partijen uit de samenleving beleid te ontwikkelen (zowel bij de totstandkoming als uitvoering) wordt ook wel interactief beleid genoemd (de Graaf, 2009). Een uitgebreide beschrijving van wat interactief beleid nou precies inhoudt, aan welke kenmerken moet worden voldaan om het proces interactief te noemen en wat hierbij de succes en faalfactoren kunnen zijn, is terug te vinden in bijlage 2 van dit hoofdstuk.

### *5.2.2 Motieven om bewoners te betrekken bij beleid*

Er zijn verschillende redenen om bewoners wel of niet te betrekken bij het beleid. Ten eerste kan de lokale democratie worden vergoed door het luisteren naar bewoners. Hierdoor kan ook de kloof tussen bewoners en lokale overheid worden verkleind.

Ten tweede kan bewonersparticipatie een middel zijn om de sociale cohesie, tussen of binnen groepen te bevorderen (Marissing, 2008). Zo kunnen bewoners, die dreigen buitengesloten te worden, door middel van participatie gestimuleerd worden om andere mensen te ontmoeten en elkaar beter te leren kennen (DSP, 2008).

Ten derde kan participatie bijdragen aan de effectiviteit van het beleidsproces. Het betrekken van bewoners levert een efficiëntere werkwijze op, wat ook economische voordelen met zich

mee kan brengen (Marissing, 2008).

Een vierde argument om de participatie te bevorderen ligt in het feit dat ook de kwaliteit van de plannen kan worden verbeterd. Door gebruik te maken van bewoners als ervaringsdeskundigen (producenten) met specifieke kennis over hun buurt of wijk kan de kwaliteit van het beleid worden vergroot (Marissing, 2008). Bewoners weten immers vaak het beste wat er in de buurt speelt en wat de problemen zijn. Hierdoor kunnen beleidsmakers een betere probleemanalyse maken waardoor er betere plannen worden gemaakt die meer recht doen aan de belangen, wensen en behoeften van de bewoners (DSP, 2008). Op deze manier kan participatie ook bijdragen aan de tevredenheid van bewoners. Als bewoners namelijk het gevoel krijgen dat zij voldoende hebben in te brengen, zullen zij eerder tevreden zijn over het politieke besluitvormingsproces dan de bewoners die dit gevoel niet hebben.

Ook wanneer het niet direct duidelijk is op welke manier bewoners baat hebben bij participatie, kunnen beleidsmakers er toch voor kiezen om enige mate van participatie na te streven. Het raadplegen van bewoners is vaak ook een manier van de overheid om te laten zien dat zij aan haar wettelijke verplichtingen voldoet. Sommige beleidsmakers zien een bewonersvertegenwoordiging als een onnodige last of een vervelende verplichting waaraan zij moeten voldoen. Het betrekken van bewoners heeft soms dan ook niet tot doel om de plannen te verbeteren maar vooral om meer draagvlak te creëren, zodat er meer legitimiteit bestaat voor de plannen. De overheid kan dan zeggen dat zij bewoners hebben betrokken bij het plan, zonder dat deze echt invloed hierop konden uitoefenen, en dat het daarom een gerechtvaardigd plan is. Het vergroten van het draagvlak, het verbeteren van de acceptatie en het bewaken van de legitimiteit kunnen dus ook argumenten zijn voor beleidsmakers om bewoners bij het beleid te betrekken aldus Marissing (2008).

Een ander argument om participatie van bewoners in de buurt te bevorderen is dat door een actievere betrokkenheid bij de buurt de bewoners zich de buurt weer toe-eigenen en de buurt weer als iets van henzelf ervaren. Als de bewoners zich weer thuis voelen in de buurt en de buurt als iets van henzelf ervaren, zullen zij eerder geneigd zijn om te blijven in de buurt en met elkaar te vechten voor een leefbare buurt (DSP, 2008). Dit kan ook er ook voor zorgen dat de trek uit de stad van midden- en hogere inkomensgroepen geremd wordt.

Er zijn volgens Marissing (2008) ook motieven om bewoners juist niet bij het beleid te betrekken of pas aan het einde van de plannen, wanneer deze al zo goed als rond zijn, te informeren. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat het proces van herstructurering en vernieuwing onnodig wordt vertraagd en extra geld kost wanneer er uitvoerig met bewoners wordt overlegd. Tevens is het zo dat bewoners de specifieke kennis kunnen ontberen om mee te praten als het gaat om vraagstukken op een hoger ruimtelijk schaalniveau met een lang tijdsbestek. Oftewel wanneer het om vraagstukken gaat die hun dagelijkse ervaringen overstijgen. In deze situatie kan het zijn dat bewoners een gebrek aan capaciteit hebben en zou het beter zijn om bewoners te informeren maar niet uitvoerig te raadplegen. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat het schaalniveau waarover het vraagstuk gaat te ver van de bewoners af staat en dat dit te bureaucratisch voor hen wordt. Dit is bijvoorbeeld te zien in vraagstukken waarbij het gaat om het verschil tussen arm en rijk te verkleinen. Beleidsmakers kijken hierbij vaak op een regionale schaal (Marissing, 2008).

De verschillende motieven hebben tot gevolg dat beleidsmakers de bewoners niet altijd de ware reden vertellen waarom zij willen dat ze participeren, maar motieven aandragen die de bewoners het gevoel geven dat zij een werkelijke bijdrage aan het proces kunnen en mogen leveren. In werkelijkheid is participatie niet in elke situatie gewenst en omdat beleidsmakers hun macht niet altijd uit handen willen geven wordt de participatie soms zelfs beperkt (Marissing, 2008).

### **5.3 Conclusie**

De relatie van de gemeente met de wijk is van een andere aard dan die van de meeste andere professionele actoren. Deze heeft namelijk een meer permanent karakter. Een gemeente bekijkt de wijk meer vanuit de totaliteit dan dat ze zich specifiek richt op één doelgroep. Deze betrokkenheid bij de wijken in de stad is voor gemeenten belangrijk zodat in een vroeg stadium problemen kunnen worden gesignaleerd en er beleid ontwikkeld kan worden om deze problemen aan te pakken. Het wijkniveau is voor gemeenten dan ook een geschikt schaalniveau waarop zij kunnen opereren om problemen op het gebied van leefbaarheid in de wijk aan te pakken. Dit betekent echter niet dat het wijkniveau geschikt is voor de oplossing van alle problemen. Voor de meeste fysieke, sociale en economische problemen geldt dat ze wel een zekere wijkcomponent hebben maar dat oorzaak en gevolg zich vaak op een hoger niveau bevinden. Dit vraagt van gemeenten om creatief en flexibel te schakelen tussen schaalniveaus en zich niet vast te pinnen op het wijkniveau (de Boer en Lugtmeijer, 2008). Toch zijn gemeenten zich, vooral sinds de jaren negentig, steeds meer gaan oriënteren op het niveau van de wijk, wat heeft geresulteerd in een groeiende rol van het wijkgericht werken binnen de gemeente (RMO, 2009 & NIZW, 2003).

Dit heeft voor een verandering van de rol van de gemeente gezorgd. Zij krijgen steeds vaker de rol van regisseur binnen het wijkgericht werken en dat kan voor een gemeente problematisch zijn, omdat zij meer functies heeft dan alleen die van regisseur. Hierdoor is de positie van de gemeente er niet makkelijker op geworden en heeft zij moeite om de juiste rol aan te nemen binnen het wijkgericht werken (NIZW, 2003).

Gemeenten streven met wijkgericht werken een veelheid aan verschillende doelen na, waarbij de mate waarin bepaalde doelen worden nagestreefd verschilt per gemeente (de Boer & Lugtmeijer, 2008). In de praktijk blijkt volgens de Boer & Lugtmeijer (2008) dat gemeenten niet altijd het optimale resultaat behalen omdat ze nog wel eens tegen een aantal knelpunten aanlopen zoals: een vertekend zicht op de bewoners, een overschatting van de rol van de gemeente, een fetisjering van het wijkniveau en een onvermogen om de werkelijke problemen aan te pakken.

Binnen het wijkgericht werken is het bevorderen van de bewonersparticipatie vaak één van de hoofddoelen. Hierbij kan het gaan om meer participatie bij het beleid maar het kan ook gaan om meer participatie (betrokkenheid) in de wijk. Voor gemeenten zijn er diverse motieven om bewoners wel of niet te betrekken bij het beleid (Marissing, 2008). Waarbij gemeenten er altijd op moeten letten dat, afhankelijk van het doel dat gesteld wordt, een participatie proces zowel positief als negatief kan uitpakken.

Al met al is het voor gemeenten belangrijk om duidelijke en haalbare doelen te formuleren binnen het wijkgericht werken, zodat alle betrokken actoren (gemeente, professionals en bewoners) weten wat er van hen verwacht wordt en wat hun rol is. Hierdoor kan teleurstelling en frustraties worden voorkomen en kan het wijkgericht werken voor gemeenten een goede beleidsstrategie zijn om problemen, op het gebied van de leefbaarheid, in de wijk aan te pakken.

## **Hoofdstuk 6: Discussiepunten voor de empirie**

Vanuit de conclusies die gevormd zijn in de voorgaande hoofdstukken komt naar voren dat het wijkgericht werken niet altijd even goed verloopt. De theorie roept een aantal vragen op omtrent de effectiviteit, ambities en uitvoering van het wijkgericht werken. Deze theorie geeft echter een algemeen beeld van het wijkgericht werken en het hoeft daarom niet te betekenen dat dit voor elke gemeente geldt. Daarom zijn hieronder een aantal vragen/ discussiepunten geformuleerd die in de komende hoofdstukken getoetst worden bij een aantal gemeenten. Het doel hiervan is om te analyseren in hoeverre deze vragen ook van toepassing zijn op deze gemeenten en hoe in de praktijk met deze vraagstukken wordt omgegaan. Hierbij is er niet alleen gesproken met ambtenaren van de gemeenten, maar is er ook gesproken met andere relevante actoren binnen het wijkgericht werken.

### **1. Worden de gestelde doelen binnen het wijkgericht werken (zoals bevorderen bewonersparticipatie) wel gehaald?**

Vanuit de theorie komt naar voren dat, binnen het wijkgericht werken, de doelen en ambities vaak te hoog worden gesteld. Vooral het bevorderen van bewonersparticipatie blijkt vaak hoog op de agenda te staan. Maar in hoeverre is het realistisch om te verwachten dat bewoners meer willen participeren wanneer het wijkniveau voor hen geen grote betekenis meer heeft. Is het in deze situatie dan bezwaarlijk dat het vooral dezelfde groep bewoners is die participeert in het beleid. Hoe kijken de drie verschillende actoren tegen deze vraag aan?

### **2. Is de wijk wel het juiste niveau in een gebiedsgerichte aanpak?**

Uit de theorie blijkt dat het wijkniveau lang niet altijd het meest geschikte niveau is. Aan de ene kant zijn er de bewoners die zich niet zo bezig houden met het niveau van de wijk en ook de professionals blijken zich lang niet altijd wijkgericht te oriënteren. Aan de andere kant zijn gemeenten zich steeds nadrukkelijker bezig gaan houden met het wijkgericht werken. Daarnaast is het wijkniveau lang niet altijd geschikt om maatschappelijke problemen op te lossen. In hoeverre vinden gemeenten en professionals de wijk het geschikte niveau voor het maken van beleid?

### **3. Vinden bewoners dat ze voldoende verantwoordelijkheid krijgen binnen het wijkgericht werken? Hebben ze dan het gevoel dat ze serieus genomen worden?**

Zoals eerder gezegd is lang niet iedereen geïnteresseerd om te participeren binnen het wijkgericht werken. Als er bewoners zijn die zich willen inzetten voor de wijk blijkt het vooral belangrijk dat ze ook echt verantwoordelijkheid krijgen van de gemeente. Vaak is het echter zo dat bewoners wel naar hun mening wordt gevraagd maar daar verder niets mee wordt gedaan. En wanneer bewoners met een initiatief komen blijft het vaak de gemeente die uiteindelijk de zeggenschap houdt. In hoeverre hebben de bewoners het gevoel dat ze ook echt invloed kunnen uitoefenen op het beleid en krijgen ze verantwoordelijkheid bij de uitvoering hiervan?

### **4. Onder welke condities kan de lokale overheid meer aan de wijk overlaten?**

De gemeenten zijn vaak zeer nadrukkelijk aanwezig in de wijk en willen over allerlei zaken de regie voeren. Soms leidt dit tot problemen omdat ze niet goed weet welke rol ze moet aannemen en daarnaast worden er teveel zaken op het bordje van de gemeente gelegd. Vindt de gemeente dat ze zich meer zou kunnen terugtrekken door meer taken over te laten aan de andere actoren in de wijk, of heeft ze het gevoel dat een duidelijke aanwezigheid nodig blijft? Zo ja, onder welke condities zou de gemeente dan meer aan de wijk kunnen en willen overlaten? En hoe kijken de bewoners en professionals tegen dit vraagstuk aan?

**5. Wat zouden de effecten van het rijksbeleid kunnen zijn op het wijkgerichte werken in de toekomst? En wat zijn hierbij de risico's?**

Met het nieuwe kabinet worden er grote bezuinigingen doorgevoerd en wordt van gemeenten verwacht dat ze steeds meer taken gaan uitvoeren. Daarnaast krijgen de corporaties het zwaarder doordat ze meer heffingen moeten betalen en er van hen verwacht wordt dat ze meer woningen verkopen aan huurders. Hierdoor neemt hen belang in bepaalde wijken wellicht af en daarnaast hebben ze minder geld te besteden. In hoeverre denken corporaties dat ze nog aan hun sociale verplichtingen kunnen voldoen (wat belangrijk is voor het wijkgericht werken) en hoe denken gemeenten over de toekomst van het wijkgericht werken?

## **Hoofdstuk 7: Wijkgericht werken in Groningen**

*Zoals ook al eerder in dit onderzoek is aangegeven is wijkgericht werken sinds de jaren negentig steeds nadrukkelijker op de agenda komen te staan bij gemeenten. Steeds meer gemeenten kiezen er voor om bewoners actief te betrekken bij de leefbaarheid van hun buurt of wijk. Dit geldt ook voor Groningen, waar wordt gewerkt vanuit het concept van 'vertrouwen in de buurt'. Dit naar aanleiding van het, ook al eerder aangehaalde, gelijknamige rapport van de WRR. Het werken vanuit het vertrouwen in de buurt staat voor een wijkaanpak, waarin de behoeften en kwaliteiten van bewoners centraal staan (SEV, 2008). Dit vertrouwen in de kwaliteiten van bewoners is terug te zien in aanzienlijke wijkbudgetten die worden vrijgemaakt, waarover bewoners zelf kunnen beschikken. De bedoeling is dat bewoners meer zeggenschap krijgen over de ontwikkelingen in de wijk en dat beslissingen in samenspraak met bewoners en instellingen in de buurt worden genomen en niet uitsluitend op het gemeentehuis. Deze werkwijze is in 2007 ingevoerd in Groningen (in 14 wijken) als onderdeel van het Nieuw Lokaal Akkoord (NLA). In dit hoofdstuk staat dan ook het wijkgericht werken in de gemeente Groningen centraal. Aan de hand van de discussiepunten uit de theorie zal duidelijk worden hoe er door verschillende actoren in Groningen wordt aangekeken tegen het wijkgericht werken en of deze discussiepunten ook in de praktijk spelen in Groningen. Uiteindelijk zal er in de conclusie een terugkoppeling worden gemaakt naar deze discussiepunten.*

### **7.1 Resultaten empirisch onderzoek**

In de rest van dit hoofdstuk zal er vooral worden ingegaan op de discussiepunten die voortgekomen zijn uit de theorie. Voor een uitgebreide beschrijving van hoe er in Groningen wijkgericht gewerkt wordt, zie de bijlage bij dit hoofdstuk. Het gaat er, in de rest van dit hoofdstuk, vooral om hoe een aantal verschillende actoren tegen de geformuleerde discussiepunten aankijken en hoe daar in de praktijk mee wordt omgegaan. Hiervoor zijn er gesprekken gevoerd met: dhr. Roelof Dalstra (afdelingshoofd wijkzaken bij de dienst OCSW), mevr. Mieke de Lange (opbouwwerker in de Korrewegwijk van Stiel welzijn) en met dhr. Paul Mulder (wijkconsulent van Lefier in de Korrewegwijk). Er is dus maar met een beperkt aantal mensen gesproken, waardoor er niet een allesomvattend beeld zal ontstaan van de gemeente Groningen. Dit is ook niet de opzet van dit onderzoek. Het is vooral de bedoeling om nou eens van een aantal professionals te horen hoe het er in de praktijk van het wijkgericht werken aan toe gaat, hoe dit functioneert en van daaruit een aantal algemene punten te benoemen die betrekking hebben op het wijkgericht werken. Dit zal worden gedaan door vooral in te zoomen op de discussiepunten die benoemd zijn in het vorige hoofdstuk.

#### *7.1.1 Knelpunten wijkgericht werken in de gemeenteorganisatie*

Uit de theorie komt naar voren dat wijkgericht werken een benadering is waarbij gemeenten, in samenwerking met bewoners en andere actoren (welzijn, woningbouwcorporaties et.), problemen op het gebied van de leefbaarheid proberen aan te pakken, op het niveau van de wijk (LPB, 2010). Dit door middel van integraal en gebiedsgericht te werken. Het wijkgericht werken kan vooral effectief worden ingezet als aan de hierboven genoemde punten wordt voldaan. Dit is op dit moment in Groningen volgens dhr. Dalstra nog niet het geval omdat de verschillende diensten allemaal onafhankelijk van elkaar werken en dus een zekere vorm van autonomie hebben. Hierdoor gebeurt het nog te vaak dat de diensten afzonderlijk van elkaar vanuit hun eigen expertise de wijk ingaan en er daardoor nog niet altijd sprake is van een goede integrale aanpak bij problemen. Daarnaast zijn er nu in Groningen 3 gebiedsmanagers (van wijkzaken) die voor meerdere wijken verantwoordelijk zijn. Dit zorgt voor problemen omdat ze een te groot gebied hebben. Hierdoor weten ze niet altijd goed wat er speelt in de afzonderlijke wijken en is er voor de bewoners ook geen duidelijk aanspreekpunt. Dit willen

ze in Groningen gaan veranderen door, evenals in Utrecht, de post van wijkregisseur te creëren. Deze zal dan het aanspreekpunt moeten zijn voor de bewoners in de wijk en zal verantwoordelijk zijn voor de aansturing van verschillende projecten in de wijk. In de bijlage bij dit hoofdstuk wordt hier nog wat verder op ingegaan.

### **7.2 Discussiepunt 1: De Doelen**

Het wijkgericht werken in Groningen valt op dit moment uiteen in twee onderdelen. Dit zijn ten eerste de NLA wijken en ten tweede loopt er in de Korrewegwijk/De Hoogte nog het spoor van de krachtwijkaanpak.

Het doel daarvan is volgens Dalstra om: *“zowel op sociaal en fysiek gebied in goede samenwerking met de corporaties en de participatie van bewoners te komen tot een verbetering van het leefklimaat in de wijk”*. Dit is het algemene hogere doel, maar binnen het NLA en de krachtwijkaanpak bestonden er ook weer een aantal verschillende subdoelen en de benadering in beiden aanpakken is dan ook anders. Waarbij het NLA in 14 wijken is doorgevoerd en de krachtwijkaanpak slechts in twee wijken liep. Omdat het NLA voor een groot gedeelte bepalend is geweest in de manier van wijkgericht werken in Groningen zal er vooral op de doelen van het NLA ingegaan worden. Maar omdat het krachtwijkenverhaal in de Korrewegwijk zeker wel voor een aantal problemen zorgde, vooral voor de al aanwezige professionals in de wijk en de bewoners, zal hier aan het eind van de paragraaf nog op worden teruggekomen. Hierbij gaat het dan niet zozeer om de doelen die met de krachtwijkaanpak gemoeid waren, maar vooral om de organisatie van de aanpak in de wijk.

Kijkend naar het NLA zijn vooral de fysieke doelen zeer concreet geweest. Er waren in Groningen nogal wat wijken die toe waren aan fysieke vernieuwing en daarop is dan ook enorm geïnvesteerd de afgelopen jaren. Heel veel van de inspanningen van de laatste jaren zijn in eerste instantie vooral gericht geweest op fysieke vernieuwing. Dit komt volgens dhr. Dalstra vooral omdat: *“hoe je het ook went of keert, daar toch heel veel mee begint”*. Je kunt niet het leefklimaat in de wijk verbeteren zonder dat je daar door fysieke vernieuwing ook de voorwaarden voor schept. De sociale investeringen zullen nou eenmaal minder effectief zijn als er aan de fysieke kant niet ook geïnvesteerd wordt.

Kijkend naar de wijkbudgetten, voortkomend uit het NLA, en doelen die daarmee werden gesteld, dan zegt dhr. Mulder: *“er zijn absoluut realistische doelen gesteld. Maar ze zijn wel breed”*. Deze doelen die gesteld zijn bij het wijkbudget zijn realistisch, omdat deze doelen ook komen van bewoners. In de Korrewegwijk is vier jaar geleden een grote bewonersavond gehouden met daarbij de vraag aan bewoners: welke thema's vinden jullie nu belangrijk? En dit is voor het wijkteam een belangrijke pijler geweest bij het formuleren van de doelen. Daarnaast zijn er volgens dhr. Mulder nog honderden interviews gehouden met bewoners waarbij ook de doelen zijn gefilterd en die kwamen mooi overeen met de doelen uit de bewonersavond. En als laatste is er door het wijkteam nog gebruik gemaakt van de leefbaarheidsmonitor van de gemeente om de doelen vast te stellen. Deze drie onderdelen hebben samen bepaald wat de doelen van het wijkbudget moesten zijn. Maar zo zegt dhr. Mulder: *“deze zijn wel vrij breed. Als je praat over leefbaarheid, veiligheid en perspectief van jongeren vergroten. Dat zijn de drie thema's geweest het afgelopen jaar. Ja die zijn natuurlijk vrij breed”*. Het is wel een voorwaarde, dat de ingekomen projecten voor het wijkbudget getoetst worden aan deze doelen. Naast deze doelen van het wijkbudget was in het kader van het werken vanuit 'het vertrouwen in de buurt' de participatie van bewoners ook een doel. Of de verwachtingen, die hiermee gecreëerd zijn bij bewoners, zijn waargemaakt en hoe deze participatie van bewoners in de praktijk ging zal blijken bij discussiepunt 3.



### 7.2.1 Krachtwijkenaanpak

Zoals hierboven ook al is gezegd, bestond er naast het NLA ook nog het spoor van de krachtwijken in de Korrewegwijk en De Hoogte. In de bijlage van dit hoofdstuk is een uitgebreidere uiteenzetting te vinden, van deze periode van de krachtwijkenaanpak, waarbij duidelijk wordt hoe de verschillende actoren tegen deze periode aankijken.

Voor de werkers in de wijk heeft de periode van de krachtwijkenaanpak voor wat problemen gezorgd omdat hiermee een veelheid aan projecten (en beroepskrachten) liepen in de wijk. Dit waren veelal losstaande projecten die heel erg individueel gericht waren op bewoners en waar dus weinig samenhang in zat. Hierdoor verliep de samenwerking tussen de verschillende beroepskrachten in de wijk vrij moeizaam, mede omdat er tussen de twee sporen ook weinig samenhang was. Daarnaast was de organisatie rondom de krachtwijken zo ingewikkeld, dat het niet goed duidelijk was wie waar verantwoordelijk voor was. Ook zijn er in deze periode nogal eens verkeerde verwachtingen gecreëerd bij bewoners. Vaak werd er tegen bewoners gezegd dat ze invloed konden uitoefenen op een programma terwijl dit eigenlijk niet zo was, omdat veel van deze programma's heel erg op het individu waren gericht. Dit maakte het voor bewoners allemaal nog onduidelijker omdat zij het verschil tussen de twee sporen niet zagen. Dit alles heeft voor behoorlijk wat ruis gezorgd in de wijk, in de periode van de krachtwijken. De periode van de krachtwijken is nu voorbij en deze problemen zullen in de toekomst dan ook niet meer spelen. Maar het is wel illustratief voor wat er kan gebeuren als er van verschillende kanten enorm veel geld in een wijk gepompt wordt, waardoor er een projectencarrousel ontstaat met een onduidelijke rolverdeling.

### 7.3 Discussiepunt 2: Wijkniveau

Het tweede discussiepunt dat voortkwam uit de theorie was of de wijk wel het juiste niveau is in een gebiedsgerichte aanpak. In het vervolg van deze paragraaf zal deze vraag vanuit een tweetal onderdelen worden besproken. Allereerst zal er worden gekeken naar hoe bewoners tegen het wijkniveau aankijken en afsluitend zal gekeken worden in hoeverre de gesproken actoren de wijk nou een geschikt niveau vinden om gebiedsgericht te werken.

#### 7.3.1 Aansluiting bij bewoners

Als je kijkt naar in hoeverre het wijkgericht werken een meerwaarde heeft voor bewoners, dan is het volgens dhr. Dalstra zo dat dit heel erg afhangt van de levensfase waarin mensen zich bevinden. Dus afhankelijk van de levensfase waarin mensen zich bevinden zal er verschillend tegen de gemeente, wijk en buurt worden aangekeken. Dit is dezelfde conclusie die ook al in hoofdstuk 3 werd getrokken. Waarbij het er omging dat het vooral de jonge gezinnen met kinderen en ouderen zijn die een groot belang hebben bij het wel en wee in de wijk. Omdat zij ook het meest afhankelijk zijn van de wijk. Maar volgens dhr. Dalstra is er ook een groep bewoners in de wijk die er alleen wonen en eigenlijk verder met de wijk niks hebben. Voor deze groep bewoners heeft het wijkniveau niet echt betekenis, maar toch zie je wel dat het werken op buurtniveau ook voor deze mensen belangrijk is. Daarom moet het er volgens hem bij het wijkgericht werken vooral om gaan: *“om binnen een grotere wijk te kunnen differentiëren afhankelijk van wat er op dat moment aan de orde is. Omdat mensen die aan de ene kant van de wijk wonen hele andere belangen kunnen hebben dan mensen die aan de andere kant van de wijk wonen”*. Hij denkt dan ook dat het werken op buurtniveau binnen het wijkgericht werken een heel belangrijk punt gaat worden. Hierbij is hij van mening dat de gemeente hier de afgelopen jaren behoorlijk op geïnvesteerd heeft.

Volgens dhr. Mulder is het ook wel zo dat het wijkniveau voor sommige groepen bewoners niet echt aansluit bij de beleving. Dit zie je bijvoorbeeld terug in de mate waarin bepaalde groepen bewoners participeren in de wijk (vooral jongeren en allochtonen participeren minder). Dit hangt ook samen met hoe de bewoners hun toekomst zien in de wijk. De

Korrewegwijk is voor veel bewoners ook een doorgangswijk waar zij slechts een paar jaar zullen blijven wonen (vooral de studenten). Zij zullen dus minder snel te activeren zijn om iets voor de wijk te gaan doen. Daarnaast is ook de levensfase waarin mensen zich bevinden bepalend voor de mate waarin zij belang hebben bij de wijk. Hij vindt het dan ook niet realistisch om te verwachten dat iedereen in de wijk maar te betrekken is bij de wijkbrede ontwikkelingen. En opzich vindt hij dit ook niet een hele erge ontwikkeling zolang je maar zoveel mogelijk probeert om ook de moeilijk bereikbare groepen te betrekken bij de wijk. En volgens hem zou dat nog wel wat gericht kunnen. Dus door je meer op deze groepen te richten op buurtniveau. Want momenteel zijn het vooral dezelfde soort mensen zijn die participeren bij de wijkbrede ontwikkelingen. Volgens dhr. Dalstra zijn de gebiedsmanagers zich hier wel heel erg van bewust en zouden ze het prettig vinden als ook die andere bewoners wat meer mee zouden doen. Zodat je dus niet altijd dezelfde mensen aan tafel hebt zitten en een hogere representativiteit krijgt in de participatie van bewoners. Maar tegelijkertijd zegt hij in dit kader: *“Hoe groter je het gebied maakt waarover je praat, hoe kleiner de representativiteit. Hier zit een omgekeerd causaal verband in”*.

Volgens mevr. De Lange is het echter zo dat de gemeente nog te veel dingen wijkbreed heeft georganiseerd (waaronder ook de wijkstemdag) en dat daarom ook niet genoeg wordt aangesloten bij de leefwereld van bewoners. Over op welke manier bewoners dan kunnen participeren, welke verantwoordelijkheid ze hier bij krijgen en of ze zich serieus genomen voelen, daar zal het bij het derde discussiepunt om gaan.

### 7.3.2 *Geschiktheid wijkniveau voor gebiedsgericht beleid.*

Volgens dhr. Dalstra verschilt het heel erg per professional of zij het wijkniveau een fijn werkgebied vinden en of het meerwaarde voor ze heeft. Voor sommige blijft de wijk vooral het gebied waar hun cliënten wonen. Zo zijn kinderwerkers vanuit hun aard heel erg gericht op kinderen en minder op de rest van de wijk. Maar opbouwwerkers zijn dan wel weer meer gericht op de wijk.

Volgens dhr. Dalstra is het wijkniveau vooral geschikt voor het maken van plannen en programma's voor de wijk, maar kan de uitvoering ervan verschillen per wijk afhankelijk van de sociale samenstelling en de leeftijdsopbouw van de wijk. En deze uitvoering moet dan vooral op buurtniveau zijn uitwerking hebben. Dit is hoe het eigenlijk zou moeten. In de praktijk zijn ze daar in Groningen nu nog niet, maar zijn ze daar nu naar aan het toewerken. En volgens dhr. Dalstra kost het nog een aantal jaar voordat ze daar zijn.

Voor het aanpakken van maatschappelijke problemen is het wijkniveau volgens dhr. Dalstra niet altijd geschikt. Dit is heel erg afhankelijk van het onderwerp. Volgens hem zijn ze zich daar wel van bewust en proberen ze, afhankelijk van het vraagstuk, te schakelen tussen de verschillende niveaus. Wanneer het gaat om grote vraagstukken, zoals werkloosheid, dan zijn dat typisch vraagstukken die vanuit stadsbrede programma's worden aangepakt en niet op wijkniveau. Het is niet realistisch om te verwachten dat je dit in de wijk kunt oplossen, omdat de oorzaak nog het gevolg in de wijk ligt aldus dhr. Dalstra.

Volgens dhr. Mulder is het wijkniveau heel geschikt niveau om op te werken. Volgens hem kan Lefier niet in alle wijken een enorm bezit houden en daarom hebben ze er bewust voor gekozen om in een aantal wijken (Lewenborg, Paddepoel, Korrewegwijk) een groot bezit te houden. En daar zetten ze dan ook heel erg op in, omdat ze daar dan als corporatie ook meer te zeggen hebben en zodoende meer invloed hebben in die wijken. Daarom is wijkgericht werken voor Lefier in die wijken dan ook heel erg belangrijk. En omdat de wijkgrenzen in het algemeen wel heel duidelijk zijn is het volgens hem ook gemakkelijk om wijkgericht te werken in die wijken.

Voor wat betreft het aanpakken van maatschappelijke problemen vindt hij het wijkniveau

meestal wel een geschikt niveau. Volgens hem zijn de problemen in de Korrewegwijk wel redelijk hetzelfde, al zit hier wel een nuance in tussen de verschillende buurtjes. Daarom vindt hij het ook wel een geschikt gebied waar beleid voor gemaakt kan worden. De Hoogte is daarentegen qua problematiek anders en wordt daarom nu ook apart benaderd (voorheen werden de Korrewegwijk en de Hoogte als één geheel gezien) in het schrijven van wijkperspectieven en wijkanalyses. Volgens hem wordt er wel genoeg geschakeld tussen de verschillende niveaus al kan het wel wat scherper. Hij vindt dat ze nog wel wat gericht zouden kunnen inzetten op de verschillende buurten. Maar volgens hem hebben ze over het algemeen wel redelijk in beeld wat er speelt in de verschillende buurten.

Mevr. De Lange is er voorstander van dat buurtbewoners hun eigen buurtgrenzen aangeven. En dat er binnen die buurtjes gewerkt wordt. Zij werkt dus het liefste buurtgericht. Volgens haar heeft de gemeente teveel dingen wijkbreed georganiseerd. Zoals bij de *'heel de buurt overleggen'* in de Korrewegwijk. Bij deze overleggen gaat het vaak over de hele wijk. Volgens haar zijn de buurtjes zo verschillend dat je dit beter op buurtniveau zou kunnen doen. En volgens haar moet de gemeente nog uitzoeken hoe ze beter kan aansluiten bij de leefwereld van bewoners. Zoals dhr. Dalstra hierboven ook al zei en waar ze nu dus mee bezig zijn.

Zij vindt het wijkniveau niet het meest geschikte niveau om gebiedsgericht beleid te voeren. Zij zou liever echt gebiedsgericht willen werken. Dus echt op een bepaald gebied (bijvoorbeeld in een wijk, maar dat kan ook een gebied zijn tussen twee wijken) en dan kijken wat de kansen zijn en welke aanpak het beste werkt. Voor beroepskrachten vind ze het wel logisch dat ze wijkgericht werken, maar ze stelt wel: *"als je wilt aansluiten bij bewoners dan moet je toch meer op een kleinere schaal denken"*. Want volgens haar willen de bewoners wel graag iets doen aan hun woon en leefomgeving. Maar blijft dit in het algemeen beperkt tot het eigen buurtje of straat. Volgens haar is het erg verschillend of professionals wel of niet wijkgericht werken en dat hangt dus heel erg af, zoals dhr. Dalstra ook al zei, van de doel- en taakstelling die een professional heeft. Voor wat betreft de samenwerking tussen de professionals in de wijk, vindt ze dat dit nu wel goed verloopt. Zeker omdat nu de meeste projecten uit de krachtwijkenaanpak afgelopen zijn en het nu dus wat duidelijker en overzichtelijker begint te worden. Dit maakt het samenwerken in de wijk volgens haar een stuk gemakkelijker.

#### ***7.4 Discussiepunt 3: Verantwoordelijkheid en participatie van bewoners***

In dit discussie punt gaat het erom in hoeverre bewoners nou echt de verantwoordelijkheid krijgen binnen het wijkgericht werken en of ze zich serieus genomen voelen. Het werken vanuit het 'vertrouwen in de buurt', zoals dat in Groningen in de afgelopen jaren wordt nagestreefd, brengt met zich mee dat er behoorlijke verwachtingen worden gecreëerd bij bewoners. Het zorgt namelijk voor de verwachting bij bewoners dat ze over alles wat er in de wijk gebeurt mogen meepraten en er invloed op kunnen uitoefenen. In hoeverre aan deze verwachtingen is voldaan zullen we in deze paragraaf zien.

##### ***7.4.1 Wijkteam en wijkbudgetten***

Veelal krijgt het werken vanuit het 'vertrouwen in de buurt' gestalte aan de hand van aanzienlijke wijkbudgetten die worden vrijgemaakt voor bewoners. In Groningen komen deze budgetten voort uit het NLA. Deze wijkbudgetten zijn in principe bedoeld om initiatieven en ideeën van bewoners te financieren. De manier waarop de ideeën tot stand komen en waarop het budget verdeeld wordt, verschilt per wijk. Dhr. Dalstra vindt dit juist goed omdat de wijken in Groningen zeer verschillend zijn en daarom ook om een verschillende aanpak vragen. In sommige wijken kunnen bewoners het hele jaar door hun ideeën inbrengen en in

andere wijken is er gekozen voor een bepaalde methodiek van ideeën verzamelen. In de Korrewegwijk wordt er eens per jaar gestemd op ideeën gedurende de wijkstemdag. Dit is in de Korrewegwijk het enige moment van het jaar waarop ideeën kunnen worden ingebracht. Het wijkteam, dat in de Korrewegwijk is opgezet, is vooral verantwoordelijk voor het wegzetten van deze wijkbudgetten door middel van de wijkstemdag. Daarnaast is de functie van het wijkteam om bewoners te helpen bij het opstellen van het plan en de begroting wanneer zij dit zelf niet kunnen. Deze budgetten zijn overigens aanzienlijk geweest de afgelopen jaren en zullen, ondanks dat de NLA wijkbudgetten in zijn totaliteit gehalveerd worden, ook de komende jaren voor de Korrewegwijk niet veel minder worden. Bij de start van de wijkteams, in 2007, zaten er meerdere bewoners in het wijkteam. Momenteel zit er echter in het wijkteam van de Korrewegwijk nog slechts één bewoner. Dat er een aantal bewoners uit het wijkteam zijn weggefallen, heeft volgens dhr. Mulder verschillende redenen. Ten eerste was er in 2007 één wijkteam voor zowel de Korrewegwijk als De Hoogte. Maar zoals al eerder is gezegd zijn deze nu opgesplitst in de benadering waardoor er nu ook twee wijkteams zijn. Hierdoor is ook het aantal bewoners verdeeld over de twee wijkteams. Ten tweede zijn er een aantal bewoners afgehaakt om persoonlijke redenen, bijvoorbeeld omdat ze er geen zin meer in hadden. Ten derde is er de afgelopen jaren niet echt nadrukkelijk gezocht naar nieuwe leden volgens dhr. Mulder. En als laatste is volgens mevr. De Lange het animo voor het wijkteam onder bewoners gewoonweg niet zo groot.

Kijkend naar de methodiek van de wijkstemdag is niet iedereen tevreden met de manier waarop dit nu gebeurt, omdat bepaalde groepen bewoners ondervertegenwoordigd zijn. Volgens mevr. De Lange zijn het vooral dezelfde soort groepen bewoners die initiatieven en plannen indienen. Het zijn volgens haar vooral de ‘sterkere’ autochtonen bewoners (die ook in de heel de buurt overleggen etc. zitten) die over de vaardigheden bezitten om een idee uit te werken naar een plan en deze vervolgens dan ook bij de wijkstemdag indienen. De bewoners waar zij meewerkt, dit zijn meestal de wat ‘zwakkere’ bewoners die onderaan op de sociale ladder staan, bezitten niet over deze vaardigheden en krijgen dan ook nooit hun idee door de wijkstemdag heen. Daarnaast bedenken deze bewoners vaak een idee voor hun eigen buurtje, wat betekent dat op de wijkstemdag de meeste bewoners niet voor dit idee zullen stemmen. Uiteindelijk zijn het volgens mevr. De Lange meestal de wijkbrede projecten (bijvoorbeeld een nieuwe keuken voor het wijkcentrum) waarop gestemd wordt bij de wijkstemdag. Waarbij het volgens haar soms zo is dat bepaalde projecten worden ingebracht door professionals en dan wordt er vervolgens aan bewoners gevraagd om deze in te dienen. Niet altijd komen de ideeën dus van bewoners zelf, maar ze moeten wel altijd door bewoners worden ingediend bij de wijkstemdag. Afhankelijk van het project en grootte van het budget wordt er bepaald wie uiteindelijk de verantwoordelijkheid krijgt over het budget. Volgens mevr. De Lange maken de kleine initiatieven van bewoners dus eigenlijk nooit een kans bij de wijkstemdag. Zij zou dan ook liever zien dat er op buurtniveau kan worden gestemd, zodat ook de kleine initiatieven van de sociaal ‘zwakkere’ bewoners een kans maken. Waarom dit niet gebeurt daarover zegt ze het volgende: *“de mensen van het wijkteam vinden dit het heel succesvol want dit is volgens hun het toppunt van democratie. Want ze zeggen: iedereen mag stemmen en iedereen mag zijn idee inbrengen. Wij beslissen niet waar het aan besteed wordt maar de bewoners beslissen dit. En als je dit dus de hele tijd maar voor ogen blijft houden dan geloof je daar ook helemaal in”*. Eigenlijk vindt mevr. De Lange dit een soort van schijn democratie en ze hoopt dan ook dat het wijkteam (waar zij overigens sinds kort deel van uitmaakt) erover na wil denken om dit op een andere manier te organiseren. Volgens dhr. Dalstra zit in deze kritiek, van dat het schijn democratisch is, voor een deel wel wat in. Maar tegelijkertijd zegt hij ook dat je het nooit voor elkaar zal krijgen om een evenredige vertegenwoordiging van alle bewonersgroepen te realiseren met dit soort activiteiten.

Dhr. Mulder vindt de wijkstemdag een goede manier om de participatie van bewoners vorm te

geven in het kader van het ‘vertrouwen in de buurt’. Hij zegt hierover: “*de wijkstemdag zien wij als een goed onderdeel van de bewonersparticipatie*”. Behalve de wijkstemdag zijn er natuurlijk nog andere onderdelen waarin de participatie van bewoners naar voren komt. Hierover zal het later in deze paragraaf nog gaan.

Volgens hem is het vooral de bedoeling dat bewoners zelf de initiatieven uitwerken en uitvoeren en krijgen ze daarbij ook de verantwoordelijkheid over het budget. Overigens proberen ze volgens dhr. Mulder deze bewoners wel te ondersteunen en te faciliteren wanneer zij problemen hebben bij het maken en uitvoeren van een idee. Dit is wel vreemd aangezien het volgens mevr. De Lange wel degelijk zo is dat bepaalde projecten worden uitgevoerd door professionele organisaties en dat het dus niet zo is dat alle projecten worden uitgevoerd door bewoners. Hij vindt het niet echt bezwaarlijk dat bepaalde groepen bewoners minder goed in staat zijn om plannen in te dienen bij de wijkstemdag en dus hierin wat achterlopen op andere bewoners. Volgens hem blijft het toch een beetje maatwerk, waarbij de ene bewoner meer geholpen moet worden dan een andere. Maar hij geeft ook wel aan dat het inderdaad zo is dat sommige groepen bewoners (vooral jongeren en allochtonen) minder vaak meedoen aan de wijkstemdag. En dit vind hij eigenlijk ook wel jammer maar hij vindt wel dat de methodiek van de wijkstemdag goed is en is daar ook een groot voorstander van. Maar hij zegt wel: “*je zou misschien wat gericht bepaalde groepen kunnen benaderen. Door ze uit te leggen dat de wijkstemdag er is en dat we ze daarbij ook kunnen helpen.*” Dit willen ze in de toekomst dan ook wel gaan doen. En volgens hem is dat een betere manier dan dat je bijvoorbeeld op elk moment van het jaar een idee kan indienen bij het wijkteam.

#### *7.4.2 Heel de buurt overleggen*

Het ‘heel de buurt overleg’ is eigenlijk het hoogste overlegorgaan in de wijk, waarbij bewoners kunnen participeren. Bij deze ‘heel de buurt overleggen’ worden de grote wijkbrede ontwikkelingen besproken. Hoewel iedereen hierbij kan aanschuiven zijn het toch vooral dezelfde groepen bewoners die in dit overleg zitten. Dit is overigens ook zo bij het wijkoverleg Korrewegwijk. Volgens mevr. De Lange zijn de bewoners waar zij mee werkt niet echt te activeren om bij dit soort overleggen aan tafel te zitten. Behalve als ze er echt belang bij hebben (bijvoorbeeld bij veiligheid of verkeersveiligheid). Daarnaast vindt ze dat er te vaak over wijkbrede zaken wordt gepraat binnen deze ‘heel de buurt overleggen’ en dat daardoor dus nog niet genoeg de schakeling wordt gemaakt met de verschillende buurtjes. Volgens dhr. Mulder is dit inderdaad zo en zijn het toch vaak dezelfde gezichten die te zien zijn bij de ‘heel de buurt overleggen’. Overigens zijn nu wel bezig om deze ‘heel de buurt overleggen’ beter te laten aansluiten bij de leefwereld van bewoners. Zo worden er nu in de ‘heel de buurt overleggen’ bepaalde thema’s uitgehaald, waarmee vervolgens thema avonden worden gehouden in de verschillende buurtjes. Op deze manier wordt volgens haar ook beter de schakeling gemaakt tussen de wijkbrede ontwikkelingen en de ontwikkelingen voor de buurt. En creëer je op die manier ook vertrouwen in de buurt. Maar dit is momenteel nog volop in ontwikkeling.

#### *7.4.3 Verwachtingen met het vertrouwen in de buurt*

Volgens mevr. De Lange slaat de gemeente nog wel eens door met het vertrouwen in de buurt. Doordat ze teveel aan bewoners willen overlaten, zonder dat ze daarbij duidelijk aangeven binnen welke kaders ze mogen meedenken.. De gemeente zou bewoners volgens haar beter kunnen vertellen waarom ze doen wat ze doen. Daarnaast vindt ze het heel goed dat de gemeente de slag heeft gemaakt om meer naar de bewoners te luisteren. Het is tenslotte hun wijk en daar mogen ze iets over zeggen. Maar hierbij vindt ze wel dat de gemeente kaders moet aangeven en dat de beroepskrachten dan moeten uitleggen wel keuzes en afwegingen er worden gemaakt. En dat is volgens haar op dit moment nog te weinig. Het is nog te

vrijblijvend waardoor bewoners verkeerde verwachtingen krijgen en zich dan niet serieus genomen voelen. Vaak zijn de plannen al gemaakt en mogen bewoners alleen reageren of op bepaalde kleine gedeeltes van het plan meedenken (zoals hoeveel bomen er moeten komen). De gemeente geeft volgens haar niet altijd duidelijk aan bewoners aan wat hen rol is bij de participatie, waardoor er verkeerde verwachtingen worden geschapen. Overigens vindt ze wel dat het nu wat beter wordt en dat het experimenteren blijft om de juiste manier te zoeken. Maar dat het hele vrij blijvende niet werkt daar zijn ze nu bij de gemeente en professionals ook wel achter gekomen. Paul Mulder bevestigt dit beeld van mevr. De Lange ook. Volgens hem moet er inderdaad beter worden aangegeven wat de rol van bewoners is en is het vooral belangrijk dat je niet de verkeerde verwachtingen scheidt bij bewoners.

Volgens dhr. Dalstra zijn de verwachtingen die gecreëerd zijn met het werken vanuit het ‘vertrouwen in de buurt’ wel redelijk waar gemaakt. Maar volgens hem is het inderdaad nog niet voor iedereen duidelijk wat hun rol en inbreng is. Dit geldt voor zowel de bewoners als voor de ambtenaren van de gemeente. Waarbij het volgens dhr. Dalstra vooral belangrijk is om: *“aan bewoners voldoende helder te maken dat ze binnen bepaalde beleidskaders kunnen meedenken en meedoen”*. Het is volgens dhr. Dalstra dan ook zeer belangrijk om dit duidelijk en tijdig naar bewoners te communiceren. Bewoners kunnen nou eenmaal geen dingen doen die strijdig zijn met het gemeentelijke beleid. Maar volgens mevr. De Lange gebeurt dit dus nog niet altijd goed genoeg. Dit komt onder andere omdat het vaak de vakspecialisten zijn die met bewoners om tafel zitten en die zijn niet allemaal even vaardig in het communiceren naar bewoners. Volgens dhr. Dalstra is dan ook vooral een kwestie van goed uitleggen aan de voorkant van het proces, omdat er teveel ruis ontstaat wanneer er aan de achterkant van het proces duidelijk wordt dat iets toch niet door kan gaan. Maar hij ziet het nieuwe idee van samenwerken, dus dat bewoners meer te zeggen krijgen in hun buurt, als een ontwikkelingsproces dat nog verder moet groeien. Met de komst van wijkregisseurs zou dit probleem voor een gedeelte kunnen worden opgelost, omdat zij dan het aanspreekpunt van de gemeente in de wijk zijn en ook de communicatie naar bewoners toe kunnen gaan vormgeven. Wat betreft de mogelijkheden tot participatie van bewoners vindt hij wel dat ze daar de afgelopen jaren veel in geïnvesteerd hebben en dat ze hiermee op de goede weg zijn. Maar er zullen volgens hem nou eenmaal altijd bewoners zijn die meer participeren dan andere en dat vindt hij ook niet erg, zolang je er maar voor zorgt dat bewoners wel de mogelijkheid krijgen om te participeren. En dat er soms bewoners zijn die zich niet serieus genomen voelen komt volgens hem voor het grootste gedeelte omdat er verkeerde verwachtingen, over de rol en inbreng van bewoners, worden geschapen bij het begin van participatie proces.

#### ***7.5 Discussiepunt 4: Betrokkenheid van de overheid bij de wijk***

Bij dit discussiepunt zal kort per actor worden aangegeven wat zij hiervan vinden. Dit omdat deze vraag niet heel erg leefde tijdens de gesprekken.

Mevr. De Lange vindt wel dat bewoners meer vrij zouden moeten kunnen beschikken over bepaalde budgetten in de wijk. Nu is het volgens haar toch nog vaak zo dat de gemeente of de corporatie de leiding nemen bij de besteding van het wijkbudget en dit zou volgens haar wel wat vrijer kunnen. Overigens gaan ze dit volgens haar nu wel doen in Groningen.

Dhr. Dalstra vindt dat de gemeente, doordat ze meer zijn gaan regisseren, al meer op de achtergrond opereert. Veel zaken worden nu uitbesteed aan gesubsidieerde instellingen (zoals opbouwwerk) en daarbij neemt de gemeente de rol aan van opdrachtgever. Ze krijgen dan een bepaalde opdracht van de gemeente en hoe ze dat uitvoeren is dan aan de instellingen. Ze durven het dan dus wel om ze los te laten en ze gaan zich niet ook nog eens bemoeien met hoe de instellingen de opdracht uitvoeren. Maar hij vindt wel dat opzet, van bijvoorbeeld de wijkstemdag in de Korrewegwijk, wat flexibeler zou kunnen. Dus bijvoorbeeld een aantal

dagen per jaar waarop er op initiatieven gestemd kan worden. Verder is hij wel van mening dat het de taak van de gemeente is om uiteindelijk de regie te blijven voeren in de wijk.

#### ***7.6 Discussiepunt 5: De effecten van het Rijksbeleid op het wijkgericht werken***

Volgens dhr. Mulder zal het financieel gezien allemaal een stuk minder worden in de komende jaren. De gemaakte afspraken zullen nog wel worden afgemaakt, maar dat het allemaal wat minder wordt en dat je hierdoor minder kan doen is volgens hem wel duidelijk.. Maar dit betekent volgens dhr. Mulder vooral dat je creatiever moet zijn en beter moet nadenken. Hij ziet het ook wel als een kans om dingen anders aan te pakken. Dit maakt het volgens hem wat simpeler omdat er minder geld is en dus ook minder mensen in de wijk zijn waardoor je kortere lijnen hebt. Maar er zal volgens hem wel minder financiële slagkracht zijn om dingen op poten te zetten. Hij denkt overigens niet dat de inspanningen van de afgelopen jaren nu teniet worden gedaan. Daarnaast zegt hij dat ze misschien wel wat verwend zijn geweest de laatste vier jaren toen alles nog mogelijk was. Het probleem hierbij is wel dat bewoners vier jaar geleden niet goed duidelijk is gemaakt dat het een bijzondere situatie was dat er zoveel mogelijk was. Hierdoor krijg je toch dat er enorm hoge verwachtingen zijn geschapen bij bewoners die nu niet kunnen worden ingelost. Volgens hem zal er vooral kritisch worden gekeken naar de fysieke projecten en die zullen wel minder worden. Maar hij heeft niet de indruk dat de gemeente met de bezuinigingen nu het wijkgericht werken los zal gaan laten. Zeker niet met de manier waarop ze het nu willen organiseren. Maar hij is wel bang dat er bezuinigd zal gaan worden op de werkers in de wijk (opbouwwerker, buurtsportmedewerkers, jongerenwerk etc.). En volgens hem zullen vooral dit soort zaken effect hebben op de wijk en de bewoners.

Volgens dhr. Dalstra zullen de effecten van het Rijksbeleid wel gevoeld worden. Zo verwacht hij wel dat de corporaties in de toekomst minder zullen gaan investeren omdat zij ook moeten bezuinigen om hun financiële positie op orde te houden. Maar niet alleen bij corporaties zal er bezuinigd moeten worden, ook bij de gemeente zelf zal er bezuinigd gaan worden. Dit zal volgens Dalstra vooral een negatief effect hebben op de financiering van projecten. Er zal dus in de komende jaren minder mogelijk zijn. En omdat er financieel minder mogelijk wordt zal de organisatie van het wijkgericht werken alleen maar belangrijker worden. Omdat er effectiever met de te besteden middelen moet worden omgegaan. En hoewel er de komende jaren minder mogelijk is, verwacht hij niet dat de fysieke inspanningen van de afgelopen jaren nu teniet worden gedaan. Wat mogelijk wel effect zal hebben, is dat sommige lange termijn projecten (vooral de sociale programma's) zullen worden afgebouwd en afgeroomd. Vooral op dit punt zullen bewoners de effecten van de bezuinigingen merken volgens dhr. Dalstra. En daarom zal er kritisch moeten worden gekeken naar welke programma's echt moeten doorgaan en welk wel wat minder kunnen.

#### ***7.7 Conclusie***

In Groningen is er de afgelopen jaren een behoorlijke traditie opgebouwd van samenwerking met de verschillende corporaties. In deze samenwerking is het wijkgericht werken erg belangrijk geworden. Dit omdat de wijk volgens de gemeente en corporaties een heel geschikt niveau is om de samenwerking te organiseren. Hierbij wil de gemeente bewoners steeds nadrukkelijker betrekken en hen ruimte bieden om actief betrokken te zijn bij hun wijk of buurt. Om dit te bereiken wordt er in Groningen sinds een aantal jaren gewerkt volgens de principes van het 'vertrouwen in de buurt'. Één van de manieren waarop dit vorm en inhoud krijgt in Groningen is met behulp van de gecreëerde wijkbudgetten uit het NLA. Het wijkgericht werken in Groningen bestond de afgelopen jaren eigenlijk uit twee onderdelen te weten: het NLA en de krachtwijkenaanpak. Deze liepen eigenlijk voor een groot gedeelte langs elkaar heen en dat was ook direct één van de problemen in de afgelopen jaren. Via het

krachtwijken verhaal werd er enorm veel geld geïnvesteerd in de Korrewegwijk/ De Hoogte waardoor er een veelheid aan projecten ontstond. De hele organisatie rondom de krachtwijken was zo groot en onduidelijk en er waren zoveel beroepskrachten in deze wijken aanwezig, dat dit ervoor zorgde dat de samenwerking in deze wijken moeizaam verliep. Daarnaast is de organisatiestructuur van de gemeente Groningen nog niet goed genoeg ingericht om optimaal en integraal wijkgericht te kunnen werken. Hiervan hebben ook de professionals in de wijk last omdat ze niet altijd weten wie nou precies waar verantwoordelijk voor is. Er is op dit moment nog geen duidelijk aanspreekpunt vanuit de gemeente in de wijk, maar het is de bedoeling dat dit in de toekomst wel gaat gebeuren onder andere door het instellen van een wijkregisseur.

Voor wat betreft de vragen die zijn voortgekomen uit de theorie dan blijkt dat de meeste vragen wel een rol van betekenis spelen. Volgens de gesproken actoren worden er wel realistische doelen gesteld en zijn vooral de fysieke doelen heel concreet. De meer sociale doelen zijn over het algemeen vrij breed en daarvan is dus moeilijk te zeggen of ze behaald zijn. Temeer omdat dit vaak doelen zijn die tijd kosten en eigenlijk altijd in ontwikkeling zijn. Kijkend naar het tweede discussiepunt dan kan gesteld worden dat de gemeente en corporaties het wijkniveau wel een geschikt niveau vinden om gebiedsgericht te werken. De gesproken opbouwwerker vindt het een minder geschikt niveau en zou eigenlijk liever echt gebiedsgericht willen werken in plaats van wijkgericht. Het wijkniveau sluit echter niet aan bij de beleving van bewoners en dat is ook te zien in de mate van participatie van bewoners bij wijkbrede ontwikkelingen. Volgens de gemeente zijn ze zich hier wel heel erg van bewust en wordt er wel geschakeld tussen de verschillende niveaus. Echter vinden de opbouwwerker en de wijkconsulent van Lefier dat er nog wel wat gericht op buurtniveau gewerkt kan worden door de gemeente. Hier wil de gemeente ook wel naartoe, dus nog meer van onderop buurtgericht werken, maar dat zal nog enige tijd gaan duren voordat ze daar zijn.

Op de vraag of bewoners, binnen het wijkgericht werken, genoeg verantwoordelijkheid krijgen en zich serieus genomen voelen werd afwisselend geantwoord. Hierbij kwam vooral naar voren dat er nog wel eens onduidelijkheid bestaat over de rol en inbreng van bewoners in het participatieproces. Dit heeft nog wel eens voor verkeerde verwachtingen gezorgd, waardoor bewoners zich in bepaalde gevallen niet serieus genomen voelden. Daarom is het dus van groot belang dat er tijdig en doorlopend gecommuniceerd wordt naar bewoners, zodat zij niet de verkeerde verwachtingen krijgen.

Het vierde discussiepunt leefde niet heel erg bij de gesproken actoren. Al vond de opbouwwerker wel dat bewoners wat vrijer zouden moeten kunnen beschikken over het wijkbudget. Volgens de gemeente hebben ze de afgelopen jaren al meer zaken aan de wijk en professionals over gelaten en staan ze dus al wat meer op de achtergrond. Maar uiteindelijk is de gemeente wel degene die de regie moet blijven voeren volgens dhr. Dalstra.

Het laatste discussiepunt leeft ook in deze gemeente, net als vermoedelijk in vele andere gemeenten, behoorlijk. Gesteld kan worden dat vooral de fysieke projecten fors minder zullen worden. En aangezien er de laatste jaren al enorm in fysieke projecten is geïnvesteerd is niet de verwachting dat daar de grootste klappen zullen vallen. Het effect zal het grootste zijn als er bezuinigd moet worden op sociale programma's, waardoor er ook werkers in de wijk (zoals buurtconciërges, jongerenwerkers etc.) wegvallen. Dit zal vooral een negatieve impact hebben voor bewoners en de wijken. De verwachting is dat, vanwege de bezuinigingen, de organisatie van het wijkgericht werken een nog belangrijker rol gaat spelen. Wijkgericht werken zal dan ook naar alle waarschijnlijkheid niet minder belangrijk worden in Groningen maar juist belangrijker, omdat het wordt gezien als een efficiënt middel om gebiedsgericht beleid te voeren.



## **Hoofdstuk 8 wijkgericht werken in Deventer**

*Net als in Groningen wordt er ook in Deventer gewerkt vanuit het concept van 'het vertrouwen in de buurt'. Om bewoners actief te krijgen voor hun buurt en om hen meer verantwoordelijkheid en zeggenschap te geven wordt er ook in Deventer gewerkt met wijkbudgetten. Dit systeem staat al sinds 1992 bekend als de 'Deventer wijkaanpak'. Deze aanpak komt voort uit de groeiende kloof tussen politiek en burgers begin jaren negentig. Het idee van de 'Deventer wijkaanpak' is om meer in te spelen op de wensen van bewoners door vraaggericht en bottom up te werken. Deventer is in het kader van de wijkaanpak ingedeeld in zeven wijken waarbij elke wijk beschikt over een eigen budget. De bedoeling van de wijkaanpak is om bewoners meer invloed te geven op hun eigen leefomgeving. Waarbij het vooral de bedoeling is dat bewoners ook zelf initiatief en verantwoordelijkheid (ook in het kader van de zelfredzame burger) nemen bij het verbeteren van hun leefomgeving. In dit hoofdstuk staat dan ook het wijkgericht werken in de gemeente Deventer centraal. Aan de hand van de discussiepunten uit de theorie zal duidelijk worden hoe er door verschillende actoren in Deventer wordt aangekeken tegen het wijkgericht werken en of deze discussiepunten ook in de praktijk spelen in Deventer. Uiteindelijk zal er in de conclusie een terugkoppeling worden gemaakt naar deze discussiepunten.*

Behalve de 'Deventer wijkaanpak' bestaat het wijkgericht werken in Deventer uit nog twee andere onderdelen. Ten eerste is er nog de wijkvernieuwing. De wijkvernieuwing vindt in Deventer plaats in drie wijken. Dit zijn wijken met een grote cumulatie van fysieke en sociale problemen die in een neerwaartse spiraal terecht zijn gekomen. Het zijn wijken waar grote ingrepen, zowel fysiek als sociaal, nodig zijn om uit deze neerwaartse spiraal te komen, zodat het in de toekomst weer een leefbare wijk is met perspectief. In deze wijken staan de problemen centraal en worden er specifieke programma's ontwikkeld ten behoeve van het verbeteren van de leefbaarheid. In Deventer zijn momenteel drie wijken aangewezen als wijkvernieuwingswijken. Dit zijn de wijken: Keizerslanden, Voorstadoost en de Rivierenwijk. Het bijzondere aan deze wijkvernieuwingswijken is dat in twee wijken niet de gemeente maar de woningbouwcorporatie de regie neemt. In Keizerslanden is dat het Woonbedrijf Iedereen en in de Rivierenwijk (wat overigens ook een krachtwijk is in het kader van de krachtwijkenaanpak van de Rijksoverheid) is dit Rentree. Alleen in Voorstadoost neemt de gemeente wel zelf de regie bij de wijkvernieuwing. In het vervolg van dit hoofdstuk zal er bij de wijkvernieuwing vooral worden ingegaan op de situatie in de Rivierenwijk omdat daar met betrokken actoren is gepraat en er daar ook wat problemen binnen de wijkvernieuwing zijn. Als laatste bestaat het wijkgericht werken in Deventer nog uit gebiedsgericht werken. Echter wordt dit momenteel op een andere manier vorm gegeven en dit staat vooralsnog in de kinderschoenen. Omdat hierover, op het moment van schrijven, nog onduidelijkheid bestaat, zal er in het vervolg van dit hoofdstuk voornamelijk op de 'Deventer wijkaanpak' en de wijkvernieuwing in de Rivierenwijk worden ingegaan.

### **8.1 Resultaten empirisch onderzoek**

Na hierboven op hoofdlijnen te hebben uitgelegd hoe er in Deventer wijkgericht gewerkt wordt, zal er in het volgende gedeelte wat dieper op de vragen die voortgekomen zijn uit de theorie worden ingegaan. Het gaat er dan vooral om hoe een aantal verschillende actoren tegen deze vragen aankijken en hoe daar in de praktijk mee wordt omgegaan. Hiervoor zijn er gesprekken gevoerd met: dhr. Joris Hendriks (wijkmanager wijk 1), mevr. Berna de Graaf (opbouwwerker Rivierenwijk) en met dhr. Dick Metselaar (Gebiedsmanager woningbouwcorporatie Rentree). Er is dus maar met een beperkt aantal mensen gesproken, waardoor er niet een allesomvattend beeld zal ontstaan van de gemeente Deventer. Dit is ook niet de opzet van dit onderzoek. Het is vooral de bedoeling om nou eens van een aantal

professionals te horen hoe het er in de praktijk van het wijkgericht werken aan toe gaat en hoe dit functioneert en van daaruit een aantal algemene punten te benoemen die betrekking hebben op het wijkgericht werken. Dit zal worden gedaan door vooral in te zoomen op de discussiepunten die benoemd zijn in hoofdstuk 6. In de bijlage van dit hoofdstuk wordt trouwens nog wat dieper ingegaan op de werkwijze en de organisatie van de Deventer Wijkaanpak.

## **8.2. Discussiepunt 1: De doelen**

Uit de gesprekken in Deventer is niet echt duidelijk geworden wat nou precies de doelen van het wijkgericht werken op zich zijn. Echter bestaat het wijkgericht werken in Deventer, zoals al eerder gezegd, uit een aantal onderdelen. Binnen deze onderdelen, die voor het grootste gedeelte naast elkaar lopen, worden wel een aantal doelen nagestreefd.

### *8.2.1 De wijkaanpak*

Wat betreft de wijkaanpak bestaat er binnen de gemeente, volgens dhr. Hendriks, geen twijfel over of dit het meest geschikte middel is om het doel te behalen. Volgens dhr. Hendriks is het doel van de wijkaanpak vooral om: *“de betrokkenheid en de initiatiefkracht van bewoners in de wijk te vergroten, waardoor ze meer invloed kunnen uitoefenen op hun directe woonomgeving”*. Volgens hem is de wijkaanpak daarvoor een prachtig middel omdat bewoners hiermee echt aan de slag kunnen en resultaat kunnen behalen binnen een relatief korte periode. Het is voor bewoners een middel om op het buurtniveau iets te doen aan de leefbaarheid in de eigen woonomgeving. De participatie van bewoners is natuurlijk van groot belang binnen de wijkaanpak en je ziet dan ook dat dit over het algemeen vrij hoog is volgens dhr. Hendriks. Dit komt vooral omdat bewoners echt snel resultaat zien van hun project dit in tegenstelling tot de wijkvernieuwing, zo zal later blijken. Hoewel de participatiegraad over het algemeen als vrij hoog wordt beschouwd door de gemeente, zijn er wel een aantal groepen bewoners die nog niet voldoende worden bereikt. Vooral jongeren en allochtonen blijken over het algemeen minder vaak te participeren binnen de wijkaanpak (Attema, 2009). De wijkmanagers hebben dan ook de opdracht gekregen van het college om vooral deze groepen beter te bereiken. Verder is uit onderzoek gebleken dat de wijkaanpak een doorstroming kent van 50 procent (Attema, 2009). De volgende periode van de wijkaanpak bestaat dus voor de helft uit nieuwe bewoners.

Behalve dat bewoners via de wijkaanpak zelf iets kunnen doen aan de kwaliteit van de woonomgeving, worden ermee ook neveneffecten bereikt. Volgens dhr. Hendriks komen bewoners via de projecten ook meer in contact met elkaar en voelen ze zich ook meer met de buurt verbonden. Dit geeft uiteindelijk ook een positieve doorwerking op de sociale cohesie in de buurt. Echter zijn deze effecten wel moeilijk meetbaar.

### *8.2.2 Wijkvernieuwing in de Rivierenwijk*

De wijkvernieuwing is een onderdeel van het wijkgericht werken in Deventer dat dus naast de wijkaanpak loopt en waarbij ook andere doelen worden gesteld. In Deventer zijn er momenteel drie gebieden aangewezen die toe zijn aan wijkvernieuwing. In de Rivierenwijk (evenals Keizerslanden) heeft bij de wijkvernieuwing de woningbouwcorporatie (in dit geval Rentre) de regie genomen. Dit is op zich vrij uniek en komt niet heel vaak voor, meestal neemt namelijk de gemeente de regie.

Deze wijkvernieuwing in de Rivierenwijk heeft echter de afgelopen jaren voor een aantal problemen gezorgd. Zo loopt op dit moment het fysieke spoor nog behoorlijke achter op het sociale spoor. Dit terwijl het de bedoeling was, in het begin, dat deze twee sporen samen op zouden gaan. In Keizerslanden, waar ze later zijn begonnen, zijn ze momenteel wat betreft het fysieke gedeelte verder dan in de Rivierenwijk. Waarom het fysieke spoor achterloopt is te

zien in de bijlage bij dit hoofdstuk.

De knelpunten in de wijkvernieuwing van de Rivierenwijk zijn op dit moment dus vooral dat het fysieke programma te lang op zich laat wachten en dat zorgt weer voor een aantal andere problemen. Het fysieke programma zou dus eigenlijk gelijk op moeten lopen met het sociale maar dat is nu dus nog niet zo. Het is nu zo dat een deel van de wijk bewoond wordt door mensen in tijdelijke woningen. Deze mensen bouwen bijna geen sociaal netwerk op in de wijk. En daarnaast zijn er 250 mensen uitgeplaatst met een terugkeer garantie. En hoe langer dit duurt, hoe kleiner de kans is dat ze terugkomen. Hierdoor verliest de wijk een gedeelte van de sociale cohesie en dit moet dan ook weer voor een groot gedeelte opnieuw worden opgebouwd volgens dhr. Metselaar. Daarnaast zijn de problemen in het fysieke domein ook terug te zien in de slechte staat van het onderhoud van de openbare ruimte en het stil vallen van de herstructurering (visitatie commissie wijkenaanpak, 2010).

In de Rivierenwijk is het doel van de wijkvernieuwing nu volgens dhr. Metselaar (gebiedsmanager Rentree) tweeledig. Ten eerste: *“willen we een bouwprogramma realiseren. Dus het vernieuwen van ons woningbezit. Waarbij er 500 woningen gesloopt worden en weer 500 nieuwe woningen worden gebouwd. En ten tweede willen we een leefbare wijk, dus een wijk waar het de komende jaren prettig toeven is”*. Dit houdt in dat de Rentree ook meefinanciert in het realiseren van een kleinschalig wijkvoorzieningscentrum en meebetaalt aan programma's gericht op zorg, onderwijs etc. Hiervoor heeft de Rentree, in samenwerking met andere professionals in de Rivierenwijk, een sociaal programma ontwikkeld met daarin verschillende thema's zoals schoon, heel en veilig maar ook thema's als onderwijs en beweging zitten hierin. In het begin van de wijkvernieuwing was het idee dat het sociaal programma zich zou terugbetalen, omdat de wijk mooier zou worden en er dus een waardevermeerdering van het bezit zou plaatsvinden. Dit bleek echter niet haalbaar en is daarom nu ook losgelaten. Volgens dhr. Metselaar is het nu vooral de bedoeling om de zwakste kant van de samenleving daar wat te versterken zonder dat het financieel echt wat oplevert voor Rentree. Volgens dhr. Metselaar zijn er bij een aantal programma's, die voortkomen uit het sociaal programma, wel te abstracte doelen gesteld en hadden die wel wat concreter gekund. Een voorbeeld hiervan is: 'we willen de positie van de bewoners verbeteren'. Dit soort zaken zijn natuurlijk niet echt goed te meten. Maar de meeste activiteiten van het sociaal programma zijn wel goed en concreet geformuleerd, waarbij er door Rentree ook op gestuurd wordt dat de er samenhang is in de projecten en dat ze elkaar versterken. Hier is in het verleden niet altijd goed genoeg naar gekeken. De ambities die met het begin van de wijkvernieuwing in de Rivierenwijk zijn gesteld, waren volgens dhr. Metselaar wel heel erg ambitieus en dan met name de fysieke kant. Dit komt volgens hem vooral omdat het, economisch gezien, vijf jaar geleden een hele andere periode was waarin alles mogelijk was. Momenteel is het een moeilijke periode, zowel voor de corporaties als de gemeente, en zullen de ambities dus ook drastisch naar beneden moeten worden bijgesteld. De ambities die in het begin van de wijkvernieuwing zijn gesteld hebben echter wel enorm hoge verwachtingen geschapen bij bewoners. Hoe dit uitwerkt op de participatie van bewoners binnen de wijkvernieuwing zal bij discussiepunt drie blijken.

### **8.3 Discussiepunt 2: Wijkniveau**

Als we kijken vanuit het oogpunt van bewoners, dan blijkt ook in Deventer, uit de gesprekken met de verschillende actoren, dat het wijkniveau niet echt aansluit bij de beleving van bewoners. Dit geldt zowel bij de wijkaanpak als bij de wijkvernieuwing. De wijken van de wijkaanpak bestaan namelijk uit meerdere wijken. Zo bestaat wijk 3 onder andere uit de Rivierenwijk en nog een aantal andere buurten. Deze wijkindeling van de wijkaanpak is dus vooral bedoeld om het organisatorisch goed in banen te kunnen leiden. Want het ophalen van

ideeën en de uitvoering ervan, door taakgroepen, gebeurt meestal op buurtniveau. Dit sluit dan ook beter aan bij de beleving van bewoners. Hierover zegt dhr. Hendriks: *“Als je kijkt hoe we dat bij de wijkaanpak doen. De stad is dan opgedeeld in zeven wijken. Maar dan merken we inderdaad ook wel, dat wanneer wij bewoners vragen in welke wijk ze wonen ze dit eigenlijk niet weten. Daarom verdelen wij die wijken weer in een aantal buurten. Dus bij die keuze bijeenkomsten, dat doen we niet per wijk, maar in meer dan 20 buurten in de hele stad. Dat doen we dus wel op een kleinere schaal.”* Vanuit die verschillende keuzeavonden in de buurten wordt dan vervolgens het wijkprogramma vastgesteld en die is dan wel weer voor de hele wijk. Met dit systeem wordt er dus bij de Deventer Wijkaanpak wel geprobeerd om die schakeling tussen het buurtniveau en het wijkniveau te maken. Volgens dhr. Hendriks is de schaal van het wijkgericht werken wel heel erg afhankelijk van het onderwerp en worden bewoners bij de wijkvernieuwing vaak op buurtniveau erbij betrokken.

Ook Rentree is er de afgelopen jaren, in de wijkvernieuwing, achter gekomen dat bewoners zich niet heel erg interesseren voor het wijkniveau. Oorspronkelijk zagen ze de Rivierenwijk in hun probleemanalyse als één geheel. Ze zijn zich er echter nu wel van bewust dat het wijkniveau niet aansluit bij de beleving van bewoners. Daarom willen ze dan nu ook meer buurtgericht gaan werken (wat bijvoorbeeld in Keizerslanden gedaan wordt) in plaats van alles vanuit het wijkniveau te benaderen. Volgens dhr. Metselaar is het wel heel erg afhankelijk van het onderwerp of het wijkniveau het geschikte niveau is om op te werken. Wanneer het gaat om bewonersparticipatie en deze te vergroten dan is wel gebleken dat het wijkniveau niet echt aansluit bij bewoners. Je ziet dan ook dat de meeste bewoners niet geïnteresseerd zijn om op wijkniveau over zaken mee te praten. Maar als het gaat om het maken van beleid dan vindt dhr. Metselaar de wijk wel een geschikt niveau (zoals het sociaal programma dat heel duidelijk is ingezet op wijkniveau). Verder is het wijkniveau volgens dhr. Metselaar wel een fijn werkgebied omdat je er gemakkelijk in contact kunt komen met andere professionals en hierdoor ook goed kunt samenwerken. Al spelen er tussen de professionals natuurlijk altijd wel verschillende belangen en ligt het eigen belang altijd op de loer. Maar over het algemeen vindt hij dat er redelijk wordt samengewerkt in de Rivierenwijk. De opbouwwerker mevr. De Graaf werkt het liefste op buurtniveau, omdat ze heel erg gericht is op kleine systemen en hoe bewoners denken. Maar volgens haar wordt er door de gemeente wel geschakeld tussen de niveaus. Het wijkniveau sluit dus niet aan bij de beleving van bewoners, het is dan ook meer bedoeld als niveau voor professionals om zich te organiseren en samen te werken bij het maken van beleid voor de wijk.

#### ***8.4 Discussiepunt 3: Verantwoordelijkheid en participatie***

In dit discussie punt gaat het erom in hoeverre bewoners nou echt de verantwoordelijkheid krijgen binnen het wijkgericht werken en of ze zich serieus genomen voelen. Er zijn in Deventer dus twee verschillende sporen die naast elkaar lopen en waarbij de participatie van bewoners op een andere manier wordt ingevuld. Allereerst is er natuurlijk de Deventer Wijkaanpak, een aanpak gericht op het vergroten van de invloed en verantwoordelijkheid van bewoners bij vraagstukken in de directe woonomgeving. Daarnaast loopt nog het spoor van de wijkvernieuwing in een aantal gebieden. Bij dit discussiepunt zal de participatie van bewoners en de verantwoordelijkheid die ze hierbij krijgen vanuit deze twee sporen worden benaderd.

##### ***8.4.1 Deventer Wijkaanpak***

Uit een bewonersonderzoek naar de Deventer Wijkaanpak van Attema (2009) is gebleken dat 75 procent van de respondenten de wijkaanpak redelijk tot sterk positief beoordeeld. Respondenten die in een taakgroep of wijkteam zitten waarderen hierbij over het algemeen de wijkaanpak positiever dan de mensen die er niet bij betrokken waren. Ruim de helft van de respondenten vindt dat bewoners via de wijkaanpak werkelijk iets voor elkaar krijgen in de

eigen woonomgeving. Het wordt door bewoners vooral gewaardeerd dat (kleinschalige) projecten op een relatieve korte termijn kunnen worden gerealiseerd via het wijkbudget (Attema, 2009). Uit dit onderzoek blijkt dus dat bewoners over het algemeen vrij positief zijn over de invloed die ze via de wijkaanpak kunnen uitoefenen op hun directe woonomgeving. Volgens mevr. De Graaf is het ook vooral een middel die bewoners energie geeft omdat er in een relatief korte periode van twee jaar iets bereikt kan worden. Bewoners die meedoen, via een taakgroep, zijn dan ook vaak heel trots wanneer zij iets hebben bereikt. Zo is er bijvoorbeeld in de Rivierenwijk een parkje (Linge Park) heel mooi opgeknapt door bewoners, met behulp van de wijkaanpak. Volgens mevr. De Graaf zijn dit soort kleine successen heel belangrijk voor bewoners omdat het een grote betekenis voor ze heeft. Ze zegt hierover: *“Bewoners zijn hier vaak echt trots op en hebben het gevoel dat ze weer meedoen”*. Binnen deze wijkaanpak is de verantwoordelijkheid die bewoners willen nemen voor hun idee van groot belang. Zij moeten namelijk echt zelf de verantwoordelijkheid nemen voor hun project want anders gaat het niet door. Om het project uit te kunnen voeren moeten bewoners zelf een taakgroep vormen, waarbij het de voorwaarde is dat de taakgroep uit minimaal vier bewoners van een ander adres bestaat. Als bewoners het niet voor elkaar krijgen om een taakgroep te vormen dan gaat het project niet door. Hoewel aan de wijkaanpak vrij veel bewoners meedoen, blijft het volgens mevr. De Graaf lastig om juist die bewoners te bereiken die nog niet meedoen. Ze proberen door middel van analyses in de buurten wel te kijken welke groepen bewoners nog weinig meedoen. En op deze groepen wordt dan de volgende periode ook meer de nadruk gelegd. Maar dit zijn vaak groepen die onder aan de sociale ladder staan en zijn dus heel moeilijk te motiveren om iets voor de buurt te doen.

Binnen de wijkaanpak kunnen bewoners op meerdere manieren participeren. Behalve de taakgroepen en de bewoners die deze taakgroepen ondersteunen kunnen bewoners ook nog lid worden van het wijkteam. Het wijkteam is er vooral verantwoordelijk voor om bewoners te faciliteren bij het uitvoeren van de ingebrachte ideeën. Daarnaast stellen zij het wijkprogramma vast en verdelen zij aan de hand van de keuze avonden het wijkbudget. Op deze keuze avonden wordt er gestemd op de ideeën en kan het wijkteam dus zien voor welk idee het meeste draagvlak is. Daar houden ze dan vervolgens rekening mee met de verdeling van het wijkbudget. Behalve dat ze zich bezig houden met de wijkaanpak hebben ze ook een belangrijke signalerende functie in de wijk. Voor de gemeente is het wijkteam een klankbord voor de wijk. Het is echter geen vertegenwoordiging van de wijk, omdat ze niet gekozen zijn. Volgens dhr. Hendriks is het dan ook niet zo dat de gemeente de mening van het wijkteam voor alles wat er met de wijk gebeurt kan gebruiken, zonder dat daar ook andere bewoners bij worden betrokken. Maar ze hebben wel de mogelijkheid om belangrijke zaken aan te kaarten bij de gemeenteraad. Daarnaast zijn er eens per maand wijkcontactraadsleden (en soms ook wijkwethouders) aanwezig bij een wijkbijeenkomst. Bij deze bijeenkomsten worden de ontwikkelingen besproken in de wijk en als er problemen zijn kan het contactraadslid dit vervolgens bespreken in de gemeenteraad. Op deze manier wordt met de wijkaanpak ook de link gelegd met de politiek.

Bewoners zijn over het algemeen vrij positief over de mate van invloed die ze kunnen hebben op hun woonomgeving aan de hand van de wijkaanpak. Echter blijkt ook uit het onderzoek van Attema (2009) dat bewoners vinden dat ze te weinig invloed hebben op grootschalige projecten (zoals herstructurering) en dat ze zich hierbij vaak niet serieus genomen voelen door de gemeente (Attema, 2009). In dit kader zijn ze in Deventer momenteel bezig om de interactieve beleidsvoering opnieuw onder de loep te nemen volgens dhr. Hendriks. Dit wordt overigens in Deventer interactief werken genoemd. Hierbij gaat het om de manier waarop de gemeente bewoners wil betrekken bij allerlei projecten en programma's in de stad. Daarvoor

zijn nu een aantal pilot projecten gekozen die worden gevolgd. Dit zijn zeer uiteenlopende projecten, van grote fysieke projecten tot kleine sociale projecten. Volgens dhr. Hendriks heeft het college van B & W aangegeven dat ze het belangrijk vinden om bewoners beter te betrekken bij de programma's en projecten die lopen in de stad. Daarom wordt er nu gekeken, aan de hand van die pilots, of ze dit interactieve werken op een andere manier kunnen doen. Dit is echter nog in ontwikkeling en er is daarom op dit moment nog vrij weinig over te zeggen. Waar wel wat over te zeggen is, is hoe de participatie verloopt binnen de wijkvernieuwing in de Rivierenwijk. De volgende paragraaf zal dan ook hierover gaan.

#### *8.4.2 Wijkvernieuwing in de Rivierenwijk*

Volgens de verschillende gesproken actoren is er vanaf het begin van de wijkvernieuwing een participatietraject ingezet met een vaste structuur. In de Rivierenwijk zijn ze in 2005 begonnen met de bewonersparticipatie. Er zijn toen op buurtniveau en huishoudniveau gesprekken gevoerd met bewoners. Dit werd de kolonisten van de wijk genoemd. Uit de gevoerde gesprekken kwamen een aantal punten naar voren waarvan bewoners zeiden dat ze die belangrijk vonden om in een goede wijk te wonen. Vervolgens zijn deze punten, in wijkbijeenkomsten, voorgelegd aan alle bewoners om te kijken in hoeverre deze door iedereen belangrijk werden gevonden. Hieruit is een soort waardering, van belangrijke thema's, ontstaan die zijn vastgelegd in een meetlat. Deze meetlat dient als een onderlegger om te kijken hoever de wijkvernieuwing nu is. Omdat de wijkvernieuwing in de Rivierenwijk behoorlijk wat vertraging heeft opgelopen, is aan veel van de fysieke punten van de meetlat nog niet voldaan. De betrokkenheid onder bewoners is, omdat het allemaal zolang duurt en de verwachtingen niet worden ingelost, in de afgelopen jaren dan ook steeds meer afgenomen. Er zijn nog wel een paar volhouders die de boel nog aan de gang houden. Maar zo stelt mevr. De Graaf: *“je ziet gewoon dat de deelname, onder de verschillende soorten groepen die er wel was, echt veel minder wordt. Het enthousiasme is voor een groot gedeelte weg en dat is ook heel logisch”*. In de Rivierenwijk is het op dit moment dan ook lastig om bewoners bij de wijkbrede ontwikkelingen te betrekken. Daarnaast is er in de Rivierenwijk ook nog een grote groep met niet westerse allochtonen die volgens dhr. Metselaar heel moeilijk te bereiken zijn binnen de wijkvernieuwing. Dit komt volgens hem omdat deze groep toch vooral heel erg bezig is met de eigen groep en er verder weinig interactie is met andere groepen bewoners.

#### *8.4.3 Kopgroep*

Vanuit de kolonisten van de wijk is uiteindelijk een kopgroep geformeerd bestaande uit bewoners van de Rivierenwijk. De bedoeling van de kopgroep was in het begin dat het wel een redelijke afspiegeling zou zijn van de wijk. Maar: *“gaandeweg zie je toch dat mensen afhaken doordat ze teleurgesteld zijn. En dan haal je dus nog maar een heel klein groepje mensen over”*, aldus mevr. De Graaf. Omdat deze kopgroep behoorlijk is uitgedund in de afgelopen jaren zijn ze ook niet meer representatief en hierdoor worden ze volgens mevr. De Graaf ook niet altijd serieus genomen door zowel andere bewoners als de professionals. Deze kopgroep is de gehele periode van de wijkvernieuwing bij het proces betrokken geweest en zij zijn dus ook op de hoogte van het oude plan. Het is volgens dhr. Metselaar dan ook lastig om de kopgroep los te krijgen van het oude plan, vooral ook omdat ze hierin hebben meegedacht. Hierdoor verloopt de communicatie tussen de corporatie/ gemeente en bewoners ook heel moeizaam omdat zij heel erg vasthouden aan het oude plan. Momenteel zitten in de kopgroep dus vooral dezelfde bewoners die er al jaren inzitten. En dhr. Metselaar vraagt zich nu dan ook wel af hoe representatief en effectief deze kopgroep nog is. Volgens dhr. Metselaar is de kopgroep op dit moment vooral reactief. Ze reageren op de plannen van de corporatie en de gemeente maar ontwikkelen zelf geen plannen. Het is echter niet zo dat ze ook de verantwoordelijkheid nemen om zelf plannen uit te voeren. Wat dus wel zo is bij de

initiatieven en de taakgroepen die uit de wijkaanpak komen. Volgens dhr. Metselaar heeft de kopgroep niet altijd het idee dat ze serieus genomen worden. In het verleden hebben ze dat gevoel volgens hem wel gehad, maar ze hebben steeds meer het gevoel dat ze niet meer in beeld zijn. Dit heeft dit er ook mee te maken dat er bij Rentree sterk nagedacht wordt of ze niet op een andere manier een invulling kunnen geven aan de participatie van bewoners. Waarbij het in ieder geval de bedoeling is dat er nieuwe bewoners in de kopgroep komen, zodat er ook eens nieuwe ideeën en meningen aan tafel komen.

#### *8.4.4 Participatie in de toekomst*

Het vertrouwen tussen de bewoners aan de ene kant en de gemeente en corporatie aan de andere kant heeft dus de afgelopen jaren wel een flinke deuk opgelopen. Het terugwinnen van dit vertrouwen is dan ook volgens de Visitatiecommissie Wijkaanpak (2010) een gemeenschappelijke taak van de gemeente en corporatie en dit begint volgens de commissie bij een duidelijke communicatie richting de bewoners (Visitatiecommissie Wijkaanpak, 2010). Er zijn namelijk de afgelopen jaren te vaak verwachtingen geschapen bij bewoners die niet zijn waargemaakt. De fysieke plannen zijn heel vaak veranderd waardoor de bewoners weer teleurgesteld waren en zich dus ook niet serieus genomen voelden. Maar mevr. De Graaf is ervan overtuigd dat: *“als er weer een duidelijk plan is dat de bewoners dan wel weer te interesseren zijn. Maar als het weer vertraagd dan zal het wel heel erg zijn voor het vertrouwen van de bewoners”*. Hoe de participatie van bewoners, bij de wijkvernieuwing, in de toekomst zal verlopen is voor zowel de professionals als de bewoners afwachten. Maar duidelijk is wel dat er nu realistische plannen moeten komen waarvan de verwachtingen ook waargemaakt kunnen worden, zodat het vertrouwen tussen bewoners en professionals enigszins hersteld wordt.

#### **8.5 Discussiepunt 4: Betrokkenheid van de overheid bij de wijk**

Bij dit discussiepunt gaat het erom of de gemeente meer aan de wijk (bewoners en professionals) zou kunnen overlaten in plaats van overal de regie op te voeren. Als je kijkt naar de wijkvernieuwing in Deventer dan zie je dat de gemeente dit al duidelijk doet. In twee van de drie gebieden heeft zij de regie uit handen geven en zijn het de corporaties die de regie hebben. Kijkend naar hoe dit ontstaan is dan valt op dat het idee niet van de gemeente komt om de corporaties de regie te geven maar dat dit van de corporaties zelf af komt. De gemeente was hier uiteindelijk dan wel blij mee, omdat het betekende dat zij nu niet de grootste risico's hoefde te nemen.

Bij de wijkaanpak is te zien dat bewoners, via de budgetten, al een redelijke grote invloed en verantwoordelijkheid krijgen voor hun woonomgeving. Al vindt dhr. Metselaar dat: *“in het kader van de wijkaanpak, het de gemeente zou sieren als ze zouden durven zeggen tegen een wijk: van hier heb jullie ook al het budget van het schoonmaken (dus van portieken etc.) en ga zelf maar de boer op als je zou willen”*. In dit kader wordt er volgens dhr. Hendriks nu bij de gemeente naar gekeken of ze bewoners ook op andere onderdelen, dan alleen de wijkbudgetten van de wijkaanpak, meer vrijheid en invloed zouden kunnen geven. Dhr. Hendriks zegt hierover het volgende: *“dit college heeft gezegd dat ze willen onderzoeken of ze bewoners meer invloed kunnen geven op bijvoorbeeld werkzaamheden in de openbare ruimte. En de budgetten die daarbij van toepassing zijn. Zoals bij het onderhoud van groen”*. Mevr. De Graaf vindt dit op zich best een goed idee, maar volgens haar ligt het wel heel erg aan de wijk/ buurt en haar bewoners of dit kan. Bij sommige bewoners zou dit namelijk wel kunnen maar bij heel veel bewoners ook weer niet. Dit vraagt volgens haar dan ook om maatwerk. Dit discussiepunt speelt dus wel in de gemeente, maar moet eerst nog verder worden onderzocht voordat het uitgevoerd kan worden.

### **8.6 Discussiepunt 5: De effecten van het Rijksbeleid op het wijkgericht werken**

Ook in de gemeente Deventer zal de komende jaren flink bezuinigd moeten worden. Waarbij alle onderdelen in de gemeente ter discussie staan en dus ook de wijkaanpak. Hoewel het college wel de wil heeft uitgesproken om door te gaan met de Deventer Wijkaanpak zal er toch gekeken worden of er op bepaalde punten bezuinigd kan worden. Volgens dhr. Hendriks zullen de bezuinigingen dan ook wel van invloed zijn op het wijkgericht werken, maar waar dat dan gevoeld wordt is nog moeilijk te zeggen. Omdat het nog afwachten is hoever de bezuinigingen gaan en op welke punten ze de wijkaanpak zullen raken. Het zal vooral problemen veroorzaken als er op punten wordt bezuinigd die de structuur van de wijkaanpak raken. Op het moment dat bijvoorbeeld de wijkbudgetten kleiner gaan worden, dan zal er ook minder mogelijk zijn. En dhr. Hendriks verwacht in dat geval wel dat de animo onder bewoners minder wordt, omdat er minder bereikt kan worden. Maar het is vooralsnog niet duidelijk waar precies op bezuinigd wordt. Daarnaast zal het volgens hem vooral effect hebben als er wordt bezuinigd op de werkers (zoals opbouwwerkers of wijkagenten) in de wijk. Hij zegt hierover: *“als hier flink op bezuinigd gaat worden, dan kan het niet anders dat je dit gaat merken. Zowel in de werkwijze als ook in de betrokkenheid van bewoners”*. Ook mevr. De Graaf is bang dat er bezuinigd gaat worden op het opbouwwerk. Uiteraard omdat ze bang is dat haar baan op de tocht komt te staan, maar nog meer omdat de ‘zwakke’ bewoners, waar zij de afgelopen jaren zoveel tijd in heeft gestoken om ze zelfredzamer te maken en actief te krijgen voor hun buurt, nu misschien weer achterop raken. Hierdoor kan al het goede werk van de afgelopen jaren teniet worden gedaan en moeten ze in toekomst weer van voor af aan beginnen.

De maatregelen die het kabinet neemt zullen ook de corporaties raken en dit heeft voor hen dan ook wel degelijk gevolgen. Ten eerste zullen corporaties meer huurwoningen moeten verkopen, waardoor hun bezit afneemt en meer versnipperd. En dat ziet dhr. Metselaar voor Rentree dan ook gebeuren en volgens hem is dit niet altijd positief voor de ontwikkeling van de wijk. Omdat het niet de sociale huurwoningen zijn die qua onderhoud en technische staat slecht zijn maar juist de particuliere koopwoningen (dit geldt vooral voor de woningen in het laagste segment). Volgens dhr. Metselaar geldt dit ook voor de Rivierenwijk. Omdat het bezit meer versnipperd raakt wordt het volgens hem ook lastig om bepaalde complexen te renoveren. Daarnaast moeten de corporaties meer heffingen gaan betalen en dit heeft volgens dhr. Metselaar: *“een negatief effect op onze bedrijfsvoering en daarmee ook op de kwaliteit van de wijkvernieuwing. Want onze investeringscapaciteit zal de komende jaren flink afnemen”*. En omdat ze ook minder bezit hebben in de wijk zal het belang om zwaar te investeren in de wijk, terwijl ze dit eigenlijk niet willen, ook afnemen aldus dhr. Metselaar. Alle gesproken actoren zijn dus wel huiverig voor de bezuinigingen en welk effect dat zal hebben op het wijkgericht werken, de bewoners en de kwaliteit van de wijk. De komende jaren zal duidelijk worden in hoeverre deze effecten zullen doorwerken.

### **8.7 Conclusie**

In Deventer wordt er al sinds 1992 wijkgericht werken aan de hand van de Deventer Wijkaanpak. Deze aanpak is vooral bedoeld om bewoners meer te betrekken en vooral invloed te geven op hun directe woonomgeving door middel van het beschikbaar stellen van wijkbudgetten. De gemeente werkt met deze aanpak vraaggericht door in te spelen op de behoeften en wensen die leven bij de bewoners. Daarnaast bestaat het wijkgericht werken in Deventer nog uit gebiedsgericht werken en de wijkvernieuwing. Kijkend naar de discussiepunten van de theorie dan kan gezegd worden dat de meeste vragen wel een rol van betekenis spelen in de gemeente. Wat betreft de doelen dan kan gesteld worden dat deze voor de wijkaanpak vrij vaag blijven. Het voornaamste doel van de wijkaanpak is om bewoners meer invloed te geven op de directe woonomgeving en de



initiatiefkracht van deze bewoners te vergroten. En volgens de gesproken actoren is het systeem van de Deventer Wijkaanpak daarvoor een prachtig middel. Er lijkt dan ook geen twijfel te bestaan in Deventer of deze aanpak de juiste. Terugkijkend naar de wijkvernieuwing in de Rivierenwijk dan kan gesteld worden dat de doelen en ambities (voornamelijk in het fysieke programma) in het verleden zeker te hoog gesteld zijn en dat deze ook nog wel eens aan verandering onderhevig waren.

Het tweede discussiepunt blijkt ook in Deventer wel te leven. Voor de meest bewoners sluit het wijkniveau niet echt aan bij de beleving. Daarom wordt er nu bij de wijkaanpak ook op buurtniveau keuzebijeenkomsten gehouden, omdat dit beter aansluit bij bewoners. Daarnaast is de corporatie zich er ook bewust van geworden dat bewoners een wijk heel anders beleven en daarom willen ze zich nu ook meer op het individu en buurtniveau richten. Voor het maken van beleid vinden de meeste actoren het wijkniveau wel een geschikt niveau, omdat het een overzichtelijk niveau is waarop er goed samengewerkt kan worden met andere professionals. De opbouwwerker werkt trouwens liever op buurtniveau omdat zij zich vooral heel erg richt op kleine systemen van mensen. En volgens haar is het nog maar de vraag of de corporatie ook echt meer op buurtniveau gaat werken want daar heeft ze nog maar weinig van terug gezien.

Het derde discussiepunt speelt in Deventer wel degelijk een rol van betekenis, zeker binnen de Deventer Wijkaanpak. Hierbij is het namelijk echt de bedoeling dat bewoners zelf de verantwoordelijkheid nemen om hun idee uit te voeren. Doen ze dat niet dan gaat het project niet door. De bewoners zijn over het algemeen redelijk positief over de invloed die ze krijgen met de Deventer Wijkaanpak. Ze vinden echter wel dat ze te weinig invloed krijgen op grootschalige projecten, zoals de wijkvernieuwing. In de wijkvernieuwing is er vanaf het begin wel een participatieproces gestart voor bewoners, waarmee zij op verschillende manieren betrokken werden bij de wijkvernieuwing. Maar omdat er in de Rivierenwijk veel vertraging is in het fysieke programma en daardoor de verwachtingen niet zijn waargemaakt, zijn veel bewoners teleurgesteld geraakt en voelen ze zich op dit moment lang niet altijd serieus genomen. Het gevolg hiervan is dat veel bewoners zijn afgehaakt en dat er nog maar een klein groepje bewoners is overgebleven die zich blijft inzetten. Het vertrouwen van bewoners in de gemeente en corporatie is dan ook op dit moment weg in de Rivierenwijk. Dit vertrouwen kan volgens de visitatiecommissie wijkaanpak (2010) alleen maar terugkomen door met goede plannen te komen en dit duidelijk naar de bewoners te communiceren.

Bij het vierde discussiepunt is gebleken dat het wel leeft in de gemeente om bewoners meer zeggenschap te geven over bijvoorbeeld de budgetten die te maken hebben met de inrichting van de openbare ruimte. Maar dit vraagt wel om maatwerk, niet alle bewoners zijn hier even geschikt voor, en zal daarom nog verder worden onderzocht.

Wat betreft het laatste discussiepunt is wel opgevallen dat alle actoren zich zeker zorgen maken over wat de effecten zullen zijn van het rijksbeleid en de daarmee gepaard gaande bezuinigen. Op allerlei punten zal er bezuinigd gaan worden in de gemeente en daar ontkomt ook de wijkaanpak niet aan. Hoever deze bezuinigingen zullen gaan en waar ze effect zullen hebben blijft vooralsnog onduidelijk. Gevreesd wordt wel dat er bezuinigd gaat worden op de 'werkers' (zoals opbouwwerk) en daar zullen bewoners wel echt de gevolgen van voelen. Verder lijkt er ook geen twijfel over te bestaan dat de corporaties, de komende jaren, minder geneigd zullen zijn om zwaar te investeren. Ook zij moeten bezuinigen en dat betekent dat er minder kapitaal beschikbaar komt om te investeren. Dit zal vooral gevoeld worden in die wijken waar de afgelopen jaren nog niet genoeg in geïnvesteerd (vooral fysiek) is, zoals de Rivierenwijk. De wijkaanpak en de wijkvernieuwing zullen wel doorgaan maar of dat op dezelfde voet zal zijn, dat zal de toekomst uitwijzen.

## **Hoofdstuk 9 Wijkgericht werken in Utrecht**

*De gemeente Utrecht is één van de eerste gemeenten in Nederland geweest die wijkgericht is gaan werken. De wijkaanpak is in Utrecht, vanaf de jaren tachtig, ontstaan als remedie tegen de groeiende ‘kloof’ tussen burger en de politiek en moest het antwoord zijn op het gebrek aan coördinatie binnen de gemeente. In eerste instantie richtte de gemeente zich, in het kader van de stadsvernieuwing van de jaren tachtig, op een beperkt aantal wijken waar sprake was van een cumulatie van problemen. In deze periode werd in Utrecht het eerste wijkbureau opgericht. Dit was het eerste aanspreekpunt van de gemeente voor bewoners in de wijk en diende om het contact tussen bewoners en de gemeente te verbeteren. Vervolgens is in het kader van de Sociale Vernieuwing (1993) de aanpak gewijzigd onder de naam ‘wijkgericht werken’, maar met nog steeds de nadruk op de vroegere stadsvernieuwingswijken. Vrij vlot daarna (al in 1994) wordt de wijkgerichte aanpak uitgebreid en wordt het geïmplementeerd in alle wijken. Echter blijkt dat alleen een beleidsmatige focus en decentralisatie op het wijkniveau niet genoeg is om de groeiende ‘kloof’ tussen de burger en de lokale politiek (en ook de bestuurders) te verkleinen. Wil de aanpak echt effect hebben dan moet ook de manier waarop de gemeente met bewoners omgaat veranderen. Want alleen in onderlinge samenwerking tussen de gemeente en bewoners kunnen problemen goed worden aangepakt. Daarom neemt de gemeente, sinds 1997, de participatie van bewoners als uitgangspunt binnen het wijkgericht werken en wil zij voor zover als het kan en nuttig is ruimte bieden voor participatie in zowel de beleidsvoorbereiding als de uitvoering (WRR, 2005). In dit hoofdstuk staat dan ook het wijkgericht werken in de gemeente Utrecht centraal. Aan de hand van de discussiepunten uit de theorie zal duidelijk worden hoe er door verschillende actoren in Utrecht wordt aangekeken tegen het wijkgericht werken en of deze discussiepunten ook in de praktijk spelen in Utrecht. Uiteindelijk zal er in de conclusie een terugkoppeling worden gemaakt naar deze discussiepunten.*

### **9.1 Resultaten empirisch onderzoek**

In de rest van dit hoofdstuk zal er vooral worden ingegaan op de discussiepunten die voortgekomen zijn uit de theorie. Voor een uitgebreide beschrijving van hoe er in Utrecht wijkgericht gewerkt wordt, zie de bijlage van dit hoofdstuk. Het gaat er, in de rest van dit hoofdstuk, vooral om hoe een aantal verschillende actoren tegen de geformuleerde discussiepunten aankijken en hoe daar in de praktijk mee wordt omgegaan. Hiervoor zijn er gesprekken gevoerd met: dhr. Rik Kors (wijkmanager wijk Zuidwest), mevr. Angela Van der Hoeven (Teamleider participatie, Doenja dienstverlening) en met mevr. Gera Esser (Gebiedsmanager woningbouwcorporatie Mitros). Er is dus maar met een beperkt aantal mensen gesproken, waardoor er niet een allesomvattend beeld zal ontstaan van de gemeente Utrecht. Dit is ook niet de opzet van dit onderzoek. Het is vooral de bedoeling om nou eens van een aantal professionals te horen hoe het er in de praktijk van het wijkgericht werken aan toe gaat, hoe dit functioneert en van daaruit een aantal algemene punten te benoemen die betrekking hebben op het wijkgericht werken. Dit zal worden gedaan door vooral in te zoomen op de discussiepunten zoals die benoemd zijn in hoofdstuk 6.

### **9.2 Discussiepunt 1: De Doelen**

Het wijkgericht werken is in de gemeente Utrecht heel breed verankerd, zowel ambtelijk als politiek. Waarbij er gekozen is voor een gedeeltelijke decentralisatie met wijkbureaus als eerste aanspreekpunt in de wijk.

Het doel van het wijkgericht werken is volgens dhr. Kors vooral om: “de verbinding vanuit de gemeentelijke organisatie te maken naar de stad en wijken toe en zodoende het participerend vermogen van burgers en ondernemers zoveel mogelijk een plek te geven en ruimte te bieden”. Het wijkgericht werken wordt dan ook in de gemeente Utrecht gezien als een

belangrijk instrument waarmee bewoners betrokken kunnen worden bij de leefbaarheid van hun directe woon- en leefomgeving. Hierbij wordt het wijkniveau vooral gezien als een niveau waarop de gemeente zichzelf en de samenwerking met professionals kan organiseren. En vervolgens kan dan op een kleiner schaalniveau (afhankelijk van het onderwerp) de participatie van bewoners worden geregeld. De participatie van bewoners wordt wel als een heel belangrijk onderdeel van het wijkgericht werken gezien, maar is volgens dhr. Kors geen doel opzich.

Het wijkgericht werken is volgens dhr. Kors dan ook vooral iets van de gemeentelijke organisatie en is door de raad en het college van B&W nu ook opnieuw hoog op de agenda gezet. Het wordt nu vooral ook neergezet als een intern begrip binnen de gemeente: wijkgericht werken als een manier van samenwerken in de gemeentelijke organisatie. Het gaat erom dat de systeemwereld van de gemeentelijke organisatie gekoppeld wordt aan de werkelijkheid van de wijk. Hierin zit nog wel eens een spanning, omdat nog niet alle diensten wijkgericht werken. Het maken van deze koppeling wordt volgens dhr. Kors de grootste opgave bij zijn nieuwe rol als wijkregisseur. Volgens dhr. Kors zijn de verwachtingen van het wijkgericht werken niet te hoog. En wordt er gezocht naar een nuchter ambitie niveau, omdat het besef aanwezig is dat de opgave (in veel wijken) heel groot is.

Het bovenstaande heeft vooral betrekking op het proces van het wijkgericht werken. Daarnaast worden er in de uitvoering ook nog allerlei doelen gesteld. Zo zijn er in het kader van de krachtwijkenaanpak in Kanaleneiland ook verschillende inhoudelijke doelen gesteld die betrekking hebben op de leefbaarheid van de wijk. Deze zijn vastgelegd door het programmateam in het Wijkactieplan (WAP). Deze doelen zijn volgens mevr. Esser wel goed meetbaar. Er is dan ook een scala aan monitor instrumenten aanwezig om deze doelen, aan de hand van benoemde indicatoren, te meten vanuit verschillende perspectieven (zoals veiligheid of sociale cohesie). Vervolgens wordt dan gekeken of de inspanningen die gedaan zijn ook een positieve ontwikkeling opleveren wat betreft de benoemde indicatoren. Uit onderzoek blijkt ook dat deze inspanningen, van de afgelopen jaren, wel effect hebben gehad. Zo was volgens dhr. Kors het beeld van Kanaleneiland, onder de bewoners, twee tot drie jaar geleden heel slecht en is nu gebleken dat bewoners veel positiever aankijken tegen de ontwikkeling in de leefbaarheid. Bewoners zijn zich vooral veiliger gaan voelen volgens mevr. Van der Hoeven en dat komt mede door de vele inspanningen die gedaan zijn in de wijk. Volgens dhr. Kors heeft dit voor een groot gedeelte ook met het wijkgericht werken te maken en de uitgesproken ambitie van de gemeente om de komende jaren fors te blijven investeren in de wijk. Maar als er wordt gekeken naar de feitelijk cijfers, dan blijkt dat Kanaleneiland, ondanks dat er wel positieve ontwikkelingen zijn, nog steeds een wijk is met een grote problematiek.

### ***9.3 Discussiepunt 2: Wijkniveau***

Uit alle gesprekken komt naar voren dat de wijkindeling, die de gemeente hanteert met het wijkgericht werken, niet aansluit bij de beleving van bewoners. Zo bestaat de wijk Zuidwest uit meerdere subwijken (Kanaleneiland, Dichterswijk, Transwijk, Rivierenwijk) en daar identificeren bewoners zich meer mee. Bewoners zullen eerder zeggen dat ze in Kanaleneiland wonen dan in Zuidwest. Maar ook daarin bestaan weer verschillende buurten en bewoners zijn toch vooral geïnteresseerd wat er in hun eigen ‘buurtje’ gebeurt volgens mevr. Van der Hoeven. Deze wijkindeling is dan ook volgens dhr. Kors vooral bedoeld als een niveau waarop je dingen met elkaar (de professionals onderling) kunt organiseren. Het is volgens de gesproken actoren een geschikt niveau om onderling samen te werken, zodat er gericht lokaal interventies gedaan kunnen worden. Omdat het wijkniveau dus niet aansluit bij de beleving van bewoners is het volgens dhr. Kors heel belangrijk om op tijd te schakelen tussen de verschillende niveaus. Als je bewoners bij het beleid of de plannen wil betrekken

dan moet dit vooral op het niveau gebeuren dat dicht bij de beleving van de bewoners staat (buurt- of straatniveau). Want als het gaat over het wijkniveau dan zie je volgens de gesproken actoren toch steeds dezelfde soort mensen (die vaak ook al in de wijkraad zitten) op komen dagen. In sommige gevallen is het ook nodig om op een hoger schaalniveau te kijken, wanneer het gaat over grotere ontwikkelingen, zoals bij grootstedelijke projecten. In die gevallen heeft het wijkbureau volgens dhr. Kors vooral een adviserende rol naar de projectleider, wanneer hij bijvoorbeeld bewoners wil informeren naar hoe de planvorming gaat of hoe het er uiteindelijk uit komt te zien.

Volgens mevr. Van der Hoeven werken zij bij Doenja meestal op wijkniveau en buurtniveau maar wordt er soms wel geschakeld naar een stedelijk niveau. Zo is het jongerenwerk nu stedelijk geworden, omdat het zo specifiek gericht is op één doelgroep en dit dus niet wijkgericht kan. Dit moet namelijk op elkaar worden afgestemd in een stedelijk programma, omdat jongeren zich door de hele stad begeven en de problematiek dus niet in één wijk geconcentreerd is. Ze voeren dit programma wel wijkgericht uit, maar worden stedelijk aangestuurd. Maar de meeste activiteiten zijn volgens haar wel wijkgericht. Zij vindt het wijkniveau dan ook wel een geschikt niveau om gebiedsgericht beleid te voeren, zolang er geschakeld wordt naar het buurtniveau. Volgens haar werkt de gemeente wel vaak buurtgericht en wordt er ook vaak op buurtniveau samengewerkt met het wijkbureau. Ook mevr. Esser vindt het wijkniveau een geschikt niveau om gebiedsgericht beleid te voeren. Omdat je volgens haar door op wijkniveau te werken goed de problemen in kaart kan brengen en vervolgens ook gericht maatregelen kan nemen. Het wijkniveau is volgens haar vooral geschikt om samen te werken en het beleid van de gemeente en de corporaties op elkaar af te stemmen. Deze corporaties werken vooral samen in het programmateam, waarover de wijkmanager de leiding heeft, en dit is ook de plek waar het beleid op elkaar wordt afgestemd. En juist voor dit soort zaken is het wijkgericht werken volgens haar een heel geschikt middel. Al is het wel heel vreemd dat de welzijnsorganisaties geen deel uitmaken van het programmateam. Ze worden, binnen de krachtwijkaanpak, vooral betrokken bij de uitvoering en niet bij de totstandkoming van de programma's. Mevr. Van der Hoeven vindt het heel vreemd dat zij niet bij het programmateam worden betrokken, omdat zij juist over een groot netwerk beschikken en daardoor zeker belangrijk kunnen zijn bij de totstandkoming van het sociale programma. De Visitatie Commissie Wijkaanpak (2010) vraagt zich dan ook af of de afstand tussen sturen en uitvoeren hierdoor niet te groot wordt en of de verbinding tussen de fysieke en sociale agenda nu wel goed tot stand komt in het programmateam. Het wijkniveau is dus vooral het niveau waarop de verschillende professionals in de wijk kunnen samen werken. Deze samenwerking is volgens dhr. Kors wel complex, omdat er zoveel verschillende professionals in de wijk zijn. Zij zetten zich allemaal vanuit hun eigen perspectief in voor de wijk en hebben hierbij vaak ook een eigen belang. Één van de belangrijkste taken van de wijkmanagers is volgens dhr. Kors dan ook om tussen al deze verschillende belangen te zoeken naar een gemeenschappelijke agenda en iedereen daar aan te committeren.

Als het gaat om de aanpak van maatschappelijke problemen dan hangt het volgens de gesproken actoren heel erg van het onderwerp af of het wijkniveau een geschikt niveau is om dit op te lossen. Het wijkniveau is dan ook niet altijd per definitie geschikt om maatschappelijke problemen aan te pakken. *“Maar het is een handig niveau om het organiserend vermogen van professionals en gemeente bij elkaar te brengen”* aldus dhr. Kors. Wanneer het bijvoorbeeld gaat om zware jongerenproblematiek, dan is dit een stedelijk probleem en daar is dan ook een stedelijk programma voor. Maar de uitvoering ervan moet wel op wijk/ buurtniveau gebeuren en daar is het wijkgericht werken volgens dhr. Kors dan juist geschikt voor, omdat daar een goed netwerk van professionals is.

#### **9.4 Discussiepunt 3: Verantwoordelijkheid en participatie**

Voor de gemeente Utrecht is de participatie van bewoners een belangrijk speerpunt in het wijkgericht werken. Het gaat dan niet alleen om het participeren bij de planvorming en uitvoering van beleid. De gemeente wil vooral graag dat bewoners zelf initiatief en verantwoordelijkheid nemen voor hun directe woonomgeving.

Wanneer bewoners initiatieven hebben dan kunnen ze gebruik maken van het leefbaarheidsbudget. Daarnaast bestaat er in Kanaleneiland in het kader van het WAP ook nog het budget bewonersinitiatieven. De budgetten worden beheerd door het wijkbureau en zijn bedoeld voor initiatieven die de leefbaarheid in de wijk ten goede komt. Volgens mevr. Van der Hoeven is het middel van het leefbaarheidsbudget wel redelijk goed bekend bij bewoners en wordt er ook veel gebruik van gemaakt. De verdeling van het budget wordt dus beheerd door het wijkbureau en bewoners hebben dan ook minder invloed op de verdeling van deze budgetten dan bijvoorbeeld in Deventer, waar een heel systeem is ontwikkeld waarbij bewoners uiteindelijk kiezen welke initiatieven, en met welk budget, worden uitgevoerd. Het is wel zo dat als het budget is toegekend, het de bedoeling is dat bewoners zelf het initiatief uitvoeren en hiervoor de verantwoordelijkheid (ook over het budget) nemen. Dit leidt volgens mevr. Van der Hoeven nog wel eens tot problemen, omdat sommige groepen bewoners het moeilijk vinden om de verantwoordelijkheid over het budget te nemen en dat weerhoudt ze van het indienen van een idee. Zo hebben vrouwen van Marokkaanse afkomst er erg veel moeite mee om de verantwoordelijkheid te nemen voor het budget, omdat ze bang zijn dat er over geroddeld wordt of dat hun man het niet goed vindt.

De participatie van bewoners wordt dus heel belangrijk gevonden in Utrecht en er wordt dan ook op allerlei manieren geprobeerd om bewoners te betrekken bij de ontwikkelingen in de wijk. Zo worden er in Kanaleneiland bewonersavonden georganiseerd, door het wijkbureau, waarbij bewoners gevraagd wordt om mee te denken over allerlei zaken die spelen in de wijk. Echter is het vaak zo dat bij deze bewonersavonden 75 procent van de bewoners blank is. Dit terwijl de wijk gedomineerd wordt door allochtonen. Deze groepen komen er volgens mevr. Van der Hoeven gewoon minder snel op af. Dit heeft er volgens dhr. Kors ook mee te maken dat deze bewoners bezig zijn met ‘overleven’ en dan ook niet geïnteresseerd zijn om zich met dit soort zaken bezig te houden. Bij dit soort avonden mogen bewoners dan vragen stellen aan het wijkbureau, waarbij het meestal gaat om verkeersveiligheid en over rommel op straat. De gemeente nodigt op dit soort avonden de bewoners wel uit om mee te denken. Maar het zijn in de praktijk vooral avonden waarop bewoners hun klachten kenbaar kunnen maken en er vervolgens van de gemeente verwacht wordt dat zij hieraan iets gaan doen, in plaats van dat ze zelf actie ondernemen. Het komt er dus meestal op neer dat bewoners van de gemeente verwachten dat zij het probleem oplossen terwijl de gemeente juist graag wil dat bewoners er zelf mee aan de slag gaan en de verantwoordelijkheid nemen om het zelf op te lossen. Mevr. Van der Hoeven zegt hierover: *“Die eigen verantwoordelijkheid voor je buurtje dat zie je toch maar heel weinig”*. Bewoners willen wel graag dat het probleem opgelost wordt, maar dan wel door de professionals en niet door hen zelf. Volgens mevr. Van der Hoeven worden de bewoners wel serieus genomen door de gemeente en wordt er met hun ideeën ook echt iets gedaan en wordt dit ook teruggekoppeld naar bewoners. Dit terwijl bewoners volgens haar, tijdens deze avonden, ook altijd klagen dat ze geen terugkoppeling krijgen. Hierdoor hebben bewoners volgens haar niet altijd het idee dat ze serieus genomen worden, terwijl zij zelf het idee heeft dat de gemeente hun wel serieus neemt. Maar volgens haar zijn het wel vaak dezelfde bewoners die hierover klagen en ligt het niet altijd aan de gemeente dat bewoners zich niet serieus genomen voelen. Mede omdat er altijd bewoners zijn die verwachten dat ze meer invloed kunnen hebben dan dat de gemeente heeft aangegeven. En soms willen ze volgens haar dingen die niet realistisch zijn en daar kan de gemeente dan ook niets aan

veranderen.

Kijkend naar de participatie van bewoners bij planvorming en uitvoering van beleid dan valt op dat het ook in Utrecht zeer lastig is om bewoners hiervoor te interesseren. Over het algemeen zijn het toch vooral dezelfde soort groepen bewoners die hieraan meedoen. Dit zijn vaak de bewoners die ook al in de wijkraad zitten en meestal al van zich laten horen. Vooral de allochtone bevolking is Volgens mevr. Van der Hoeven zeer moeilijk te interesseren voor wijkbrede activiteiten. De enige manier om deze groepen te bereiken is volgens haar via sleutelfiguren en dus niet door het sturen van een brief of het ophangen van folders. Deze sleutelfiguren zijn personen binnen een bepaalde groepering met een groot netwerk en een hoge status. Deze sleutelfiguren moeten dan vervolgens proberen om deze lastig bereikbare groepen zover te krijgen dat ze ook eens meepraten bij gemeentelijke activiteiten. En dan nog is het volgens mevr. Van der Hoeven lastig, omdat deze bewoners vooral kijken naar wat hun eigen belang hierbij is. Volgens haar zijn het toch vooral de blank oudere bewoners die participeren en dat ligt voor een deel ook aan de manier waarop bewoners worden aangesproken. Er zou volgens haar meer met sociale media (twitter) gedaan kunnen worden om deze groepen te bereiken. Dit is iets waar ze nu trouwens wel naar aan het kijken zijn volgens dhr. Kors, maar dit gebeurt nu nog maar heel weinig volgens mevr. Van der Hoeven. Volgens dhr. Kors is het wijkniveau vaak een te grote schaal om dit soort groepen bewoners aan te spreken en actief te krijgen. Ze zijn meer geïnteresseerd om op een kleinere schaal actief te zijn (zoals bij bewonersinitiatieven te zien is). Want die initiatieven komen wel steeds meer van de grond volgens dhr. Kors. Hierbij zijn zelforganisaties (die mede worden gefinancierd uit het budget voor bewonersinitiatieven) heel belangrijk omdat zij er vaak beter in slagen om nieuwe groepen bewoners te bereiken en actief te krijgen voor hun buurt dan de gemeente. Als er zaken op wijkniveau worden besproken dan zijn het volgens de gesproken actoren toch vooral dezelfde soort mensen die daarop afkomen. En dat komt volgens dhr. Kors omdat: *“Mensen niet echt meer geïnteresseerd zijn in dat soort grote vraagstukken. Ze zijn meer geïnteresseerd in een bepaald onderwerp. En daar zit de kracht van het wijkgericht werken in. Namelijk het schakelen naar een niveau waarop bewoners wel te interesseren zijn”*.

Bewoners stimuleren tot meedoen en dus niet alleen meepraten is een belangrijke ambitie van Utrecht op het gebied van bewonersparticipatie. Maar als je dan in de praktijk kijkt naar welke bewoners echt actief zijn op beleidsniveau, dan is dat maar een heel klein groepje. Voor de meeste bewoners geldt dat zij willen wonen in een prettige en veilige omgeving en dat zij het zien als de taak van de gemeente om hiervoor te zorgen. Maar volgens dhr. Kors is het ook niet een doel opzich om alle bewoners actief te krijgen voor wijkbrede ontwikkelingen. Het gaat er volgens hem meer om dat wanneer bewoners tegen problemen aan lopen of iets willen, bijvoorbeeld als ze een initiatief hebben, dat ze dan in contact gebracht worden met een corporatie of een gemeente (of een andere professional) en daarin zit de kracht van het organiserend vermogen van het wijkgericht werken. Het is dus een manier om bewoners en professionals bij elkaar te krijgen, zodat ze met elkaar zich inzetten voor de wijk.

#### **9.5 Discussiepunt 4: Betrokkenheid van de overheid bij de wijk**

Bij dit discussiepunt gaat het erom of de gemeente meer aan de ‘wijk’ zou kunnen overlaten. Hier zal per gesproken actor kort op worden ingegaan.

Volgens mevr. Esser houdt de gemeente wel een gepaste afstand wanneer zij zaken regisseert in de wijk en volgens haar zijn hier geen veranderingen voor nodig. Wat volgens haar nu wel heel erg leeft is om te bereiken dat bewoners zelf de verantwoordelijkheid nemen voor hun buurt in het kader van de ‘zelfredzame’ burger. Volgens haar is dit niet een te hoge ambitie, want daar zijn ze (de professionals en de gemeente) nu wel met elkaar mee bezig om dat voor

elkaar te krijgen. Maar dit heeft volgens haar wel tijd nodig en het zal dan ook niet van de ene op de andere dag gaan.

Ook dhr. Kors vindt dat de gemeente bewoners meer zou moeten ondersteunen met initiatieven waarbij ze zelf de verantwoordelijkheid nemen voor hun directe woonomgeving. Maar tegelijkertijd vindt hij wel dat de gemeente verantwoordelijk is voor een bepaalde basiskwaliteit in de wijk. Bijvoorbeeld als het gaat om voorzieningen, de kwaliteit van de buitenruimte of de infrastructuur. Op het moment dat het gaat over het gebruik en beheer van de openbare ruimte (portieken, woningen, straat etc.) dan vindt hij wel dat bewoners meer zelf zouden kunnen doen. De gemeente moet volgens hem een andere rol aannemen door nog meer open te staan voor bewonersinitiatieven. En bewoners vervolgens dan te ondersteunen bij deze initiatieven, wanneer zij tegen problemen aanlopen. En hier ligt ook een belangrijke taak voor de welzijnsinstellingen die in het kader van vernieuwend welzijn nu ook meer worden getraind om dit soort initiatieven goed te begeleiden.

Volgens mevr. Van der Hoeven zou de gemeente wel wat meer aan de professionals kunnen overlaten. Ze vindt vooral dat de gemeente te sterk stuurt op de uitvoering van bepaalde opdrachten. Ze vindt dat de gemeente moet kijken naar het resultaat en niet zo sterk op hoe dat resultaat behaald wordt. Daarnaast vindt ze dat de gemeente soms te hoge verwachtingen heeft en te snel resultaat willen zien. Hierover zegt ze *”Als het gaat om de hele omvorming van de maatschappij naar de zelfredzame burger. Dus dat bewoners zelfstandiger dingen oppakken, de toename van bewonersinitiatieven en een zelfstandigere maatschappij. Dan denk ik wel dat de gemeente hierbij te snel resultaat verwacht. Hier mogen ze ons wel wat meer tijd voor geven”*. Ze vindt het wel een goede ontwikkeling dat bewoners meer zelfbewust moeten worden van hun woonomgeving en hier dan ook meer verantwoordelijkheid voor moeten nemen, maar dat moet dan wel met genoeg middelen gebeuren (voor de welzijnsinstelling) en dat is volgens haar op dit moment niet zo.

#### **9.6 Discussiepunt 5: De effecten van het rijksbeleid op het wijkgericht werken**

Bij dit discussiepunt zal per gesproken actor worden uiteengezet hoe zij hierover denken.

Volgens mevr. Van der Hoeven zal het vooral effect hebben als er bezuinigd gaat worden op de inzet van ‘werkers’ in de wijk (met name in aandachtswijken), die nu vooral de bewoners ondersteunen met initiatieven en andere problemen die zij hebben. Als die wegvallen dan zal dat volgens haar een uitbreidend effect hebben op de rest van de wijk. Deze bewoners hebben gewoon veel ondersteuning nodig en dat gaat niet vanzelf. Dus als deze werkers dan wegvallen dan zal het wel een effect hebben op de sociale ontwikkeling in de wijk. Maar hoeveel er bezuinigd gaat worden bij Doenja dat weet ze nog niet. Wat wel duidelijk is, is dat er door de gemeente meer uitbesteed gaat worden in de wijken. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat er allerlei verschillende welzijnsorganisaties in de wijk zijn die zich allemaal specifiek richten op één bepaalde taak (maatschappelijk werk, jongerenwerk etc.). En dat maakt het volgens haar wel veel lastiger om tot een goede afstemming, tussen al deze taken, te komen in de wijk. En dat zal volgens haar het wijkgericht werken wel lastiger maken.

Volgens mevr. Esser is het belangrijk dat het wijkgericht werken gewoon wordt doorgezet, ondanks alle bezuinigingen. Omdat zij er wel in gelooft dat het goed is om dicht bij de burger te staan en dat je dat met het wijkgericht werken kunt doen door het schakelen tussen de verschillende niveaus. Daarom vindt ze wijkgericht werken ook zo prettig omdat je flexibel kan zijn en het een goed niveau is om gebiedsgericht beleid te organiseren. Ze vindt het wel jammer dat de overheid gaat bezuinigen op de krachtwijkenaanpak en dat iets dat is ingezet voor tien jaar al naar vier jaar weer ter discussie staat. Volgens haar heeft de aanpak, de afgelopen jaren, wel zijn vruchten afgeworpen en is het nu zaak om te kijken hoe je bepaalde

zaken die effect hebben gehad kunt verduurzamen. Maar het wordt volgens haar wel lastig om op dezelfde voet door te gaan, wanneer een groot gedeelte van de financiële middelen wegvalt. Daarnaast zal de corporatie wel minder investeringscapaciteit hebben en zullen de investeringen op het sociale gebied, van de afgelopen jaren, zeker niet op hetzelfde niveau blijven. Maar op welke manier ze wel doorgaan is nog niet duidelijk. Volgens haar heeft de aanpak al wel wat winst gebracht zoals de organisatiekracht en de commitment. En wordt het nu vooral zaak om samen met de andere corporaties en de gemeente te kijken hoe de beschikbare middelen zo effectief mogelijk kunnen worden ingezet. Hier kan en zal het wijkgericht werken een belangrijke rol in blijven spelen aldus mevr. Esser.

Voor de wijkaanpak betekent de trendbreuk van het rijk (dus dat ze niet meer financieel ondersteunen) een vermindering van de financiële middelen in het programma van ongeveer 30 procent, aldus dhr. Kors. Maar volgens hem heeft het rijk zich wel gecommitteerd aan de wijkaanpak, alleen doet ze dit met veel minder financiële middelen. De wijkaanpak draait volgens hem niet alleen op de middelen van het rijk maar ook met die van de gemeente en de corporaties. En de gemeente heeft uitgesproken dat ze in ieder geval tien jaar gaat investeren in de aandachtswijken. Daarnaast zullen volgens hem ook de corporaties (in Kanaleneiland) doorgaan met de herstructurering en vernieuwing omdat dit ook voor hen nodig is. Maar hierbij zullen ze zich wel meer gaan afvragen waar zij nou echt verantwoordelijk voor zijn. Ze zullen volgens hem een wat terugtrekkende beweging maken naar hun kerntaken toe en dat zal ook de gemeente doen volgens dhr. Kors. Er zal dus nog strakker gekeken worden wie waar de verantwoordelijkheid voor moet nemen. De grootste opgave wordt volgens hem dan ook hoe alle belangen van de verschillende professionals bij elkaar gebracht kunnen worden tot één gemeenschappelijke agenda. En daarom wordt het wijkgericht werken ook zo nadrukkelijk op de bestuurlijke en politieke agenda gezet in Utrecht, omdat er nog strakker gekeken moet worden naar hoe de middelen zo effectief mogelijk kunnen worden ingezet op wijkniveau. Het wijkgericht werken wordt in Utrecht gezien als een middel waarmee je deze middelen zo efficiënt mogelijk zou kunnen inzetten, zodat je ook met minder middelen toch nog resultaat kunt behalen. De komende jaren zal het volgens dhr. Kors allemaal even iets minder worden, maar volgens hem zijn de macro economische ontwikkelingen (in de woningmarkt, arbeidsmarkt etc.) velen malen belangrijker. Want deze ontwikkelingen bepalen voor een groot gedeelte wat je in de wijk kunt doen volgens dhr. Kors. En daarbij is het wijkgericht werken dan weer een goed middel om dit, door goed en effectief samen te werken, uit te kunnen voeren. Omdat het wijkgericht werken zich kenmerkt door het samenwerken op een overzichtelijk schaalniveau (dit kan wijkgericht, buurtgericht of locatiegericht zijn) en daarbij de juiste actoren bij elkaar te brengen. Hierdoor wordt uiteindelijk volgens dhr. Kors, juist door de bezuinigingen, de noodzaak om nog gerichter wijkgericht te werken alleen maar belangrijker.

### **9.7 Conclusie**

De gemeente Utrecht kenmerkt zich door een lange traditie van wijkgericht werken, de eerste wijkbureaus werden al in de jaren tachtig geopend. Waar het wijkgericht werken zich in de begin jaren nog op een aantal probleemgebieden concentreerde is het nu in alle wijken doorgevoerd. Het wijkgericht werken heeft in Utrecht een ontwikkeling doorgemaakt waarin de participatie van bewoners en ondernemers een steeds belangrijkere rol is gaan spelen. Zo zijn er wijkraden opgericht die een belangrijk overlegorgaan zijn en is er budget voor bewonersinitiatieven vrijgemaakt om de participatie van bewoners te ondersteunen. Het wijkgericht werken zelf wordt door de gemeente vooral neergezet als een intern begrip: een manier van samenwerken tussen de verschillende diensten.

Kijkend naar de discussiepunten dan valt op dat alle punten wel een rol spelen in de



gemeente. Voor wat betreft de doelen die gesteld worden met het wijkgericht werken dan kan er een onderscheid gemaakt worden tussen procesdoelen en concrete inhoudelijke doelen (bijvoorbeeld bij de krachtwijkenaanpak). Het doel van het wijkgericht werken is vooral om het participierend vermogen van bewoners en ondernemers zoveel mogelijk te ondersteunen en ruimte te bieden. Dit is uiteraard een vrij vaag omschreven doel, maar wordt dan ook niet als doel opzich gezien in de trant van dat er harde afspraken over gemaakt worden. Het wijkgericht werken wordt vooral gezien als een goed middel om bewoners en professionals in de wijk samen te brengen, zodat zij zich inzetten voor de wijk.

Daarmee komen we dan ook direct bij het tweede discussiepunt. Het wijkniveau blijkt ook in Utrecht niet echt aan te sluiten bij de beleving van bewoners. Maar daar is het wijkgericht werken dan ook niet voor bedoeld. Het is vooral bedoeld als een organisatiemiddel voor de gemeente en de professionals. En van daaruit wordt dan geschakeld naar een niveau dat wel aansluit bij bewoners. Meestal is dit dus op buurtniveau maar afhankelijk van het onderwerp kan dit veranderen.

Als je kijkt naar in hoeverre de bewoners nou de verantwoordelijkheid krijgen en zich serieus genomen voelen bij de participatie, dan valt op dat er een aantal knelpunten zijn. De gemeente wil graag dat bewoners meer zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun directe woonomgeving in het kader van de 'zelfredzame' burger, maar in de praktijk blijkt dat bewoners in veel gevallen een afwachtende houding aannemen en van de gemeente verwachten dat zij het wel oplossen. In de meeste gevallen zit de participatie dus op het niveau van meedenken en actief de verantwoordelijkheid nemen in de uitvoering gebeurt maar heel weinig. Over het algemeen zijn het ook dezelfde soort bewoners (blanke oudere mannen) die participeren bij wijkbrede thema's en die zich laten zien op bewonersavonden. Hierbij voelen ze zich niet altijd serieus genomen en dat komt aan de ene kant omdat bewoners soms verwachten dat ze meer invloed kunnen hebben dan dat de gemeente hen heeft aangegeven en aan de andere kant omdat er vaak geklaagd wordt dat er geen terugkoppeling plaatsvindt. Vooral jongeren en allochtonen zijn heel moeilijk te bereiken door de gemeente en professionals. Dit geldt dan vooral voor de participatie in de uitvoering en planvorming van beleid. Want bij bewonerinitiatieven zie je dat dit soort groepen bewoners, vooral door de ondersteuning van zelforganisaties, wel vaker actief zijn. Op dit punt zou de gemeente dan ook meer kunnen doen om vooral dit soort vormen van participatie te ondersteunen, omdat deze vaak hard nodig zijn in wijken met een grote problematiek. Dit sluit ook mooi aan bij het vierde discussiepunt waarbij het dus vooral leeft in de gemeente Utrecht om bewoners nog beter te ondersteunen om met initiatieven te komen, waarmee ze zelf de verantwoordelijkheid nemen voor hun directe woonomgeving. Al vindt de gesproken wijkmanager wel dat de gemeente verantwoordelijk is voor een bepaalde basiskwaliteit. Maar deze omvorming naar een meer zelfredzame maatschappij vraagt wel veel tijd en inzet van professionals. Deze tijd wordt niet altijd gegeven door de gemeente volgens de gesproken teamleider participatie. Zij is dan ook bang dat met de nieuwe bezuinigingen 'werkers' in de wijk gaan verdwijnen wat dit nog lastiger maakt en wat uiteindelijk een uitbreidend effect heeft. Maar volgens de wijkmanager zullen vooral de macro economische ontwikkelingen bepalend zijn voor de ontwikkelingen in de wijk. Toch zullen ook de corporaties minder investeringscapaciteit hebben en dat zal vooral te merken zijn in een afname aan sociale activiteiten. Het zal de komende tijd vooral zaak worden om te kijken hoe de beschikbare middelen effectief kunnen worden ingezet op wijkniveau en hoe er met alle verschillende belangen (van gemeente en professionals) tot een gezamenlijke agenda gekomen kan worden. En daarin ligt nou juist de kracht van het wijkgericht werken, dus het organiseren van alle professionals om tot een gezamenlijke agenda te komen. Daarom zal het wijkgericht werken in de toekomst alleen maar belangrijker worden in Utrecht.

## Hoofdstuk 10 Antwoord op de hoofdvraag

In dit hoofdstuk zal een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag. Om deze vraag te beantwoorden zal gebruikt gemaakt worden van de conclusies die bij de verschillende hoofdstukken zijn getrokken.

De Hoofdvraag luidt:

*In hoeverre is het wijkgericht werken een effectief middel om gebiedsgericht te werken?*

Bij het wijkgericht werken zijn verschillende actoren betrokken. Als we kijken naar de bewoners dan is gebleken dat vooral het buurtniveau betekenis heeft voor hen en dat het wijkniveau eigenlijk niet aansluit bij de beleving. Dit blijkt ook uit het onderzoek in de verschillende gemeenten. Dit zie je vooral in de mate van participatie terugkomen. Bewoners zijn over het algemeen niet echt geïnteresseerd om te participeren in wijkbrede ontwikkelingen, omdat dit vaak te ver van hun leefwereld af staat.

Het zijn toch vaak dezelfde groepen bewoners, die niet echt representatief zijn, die zich inzetten wanneer het gaat om wijkbrede activiteiten. De meest gemeenten zijn zich hier wel van bewust en willen ook graag de andere groepen bewoners bereiken. Dit blijkt echter in de praktijk vaak moeilijk. Daarnaast moet gezegd worden dat het gevoel overheerst dat niet altijd alles eraan gedaan wordt om deze groepen te bereiken. Dit blijkt bijvoorbeeld in Groningen waar nog te veel zaken wijkbreed worden georganiseerd en er toch te snel naar de vaste overlegorganen wordt gegaan. Maar ook in Utrecht kwam de kritiek naar voren dat de gemeente toch vaak naar de bekende gezichten stapt. Als je dus bewoners wilt bereiken dan moet dit echt op een lagere schaal (buurt of straat) gebeuren. Dit betekent dus dat er meer buurtgericht gewerkt zou kunnen worden. Hier zijn ze overigens in de meeste gemeenten wel mee bezig en daar worden ook wel stappen ingezet.

Voor de professionals heeft het wijkgericht werken, zo is gebleken, vooral een meerwaarde omdat het een overzichtelijk niveau is waarop goed kan worden samengewerkt en waarbij de problemen in de wijk in kaart gebracht kunnen worden. Daarnaast is gebleken dat het wijkniveau niet altijd het meest geschikte niveau is bij de aanpak van maatschappelijke problemen. Van sommige problemen, zoals werkloosheid en criminaliteit, ligt oorzaak nog gevolg in de wijk. Dit houdt in dat voor dit soort problemen het wijkgericht werken alleen niet afdoende is en dat er dus flexibel geschakeld moet worden tussen de verschillende niveaus (wijk, stad, regio etc.). Het wijkgericht werken is dus geen kuur voor alle kwalen en sluit lang niet altijd aan bij de beleving van bewoners. Dit kan tot de conclusie leiden dat het wijkgericht werken niet een effectief middel is om gebiedsgericht beleid te voeren. Dit is juist wanneer de verwachting is dat alle problematiek in de stad kan worden opgelost met wijkgericht werken. Dat is natuurlijk niet het geval.

Het wijkgericht werken is vooral een handig en effectief middel om het organiserend vermogen van de gemeente en de professionals samen te brengen en van daaruit wijkgericht-beleid te maken. Belangrijk hierbij is dan wel dat de organisatie van de gemeente zelf goed is ingericht om optimaal wijkgericht te werken. Dat dit belangrijk is, is te zien bij de casus van de gemeente Groningen. Hier werken de verschillende diensten nog te onafhankelijk van elkaar, waardoor er in de wijk problemen ontstaan (bijvoorbeeld over wie waar verantwoordelijk voor is). Vervolgens kunnen dan afhankelijk van het onderwerp en schaalniveau bewoners betrokken worden bij het beleid. Bij de onderzochte gemeenten zijn een aantal knelpunten gevonden waarom deze participatie van bewoners niet altijd goed verloopt. Één van de grootste problemen is vaak dat er verkeerde verwachtingen worden geschapen bij zowel de gemeente als de bewoners. Dit komt vaak omdat niet duidelijk naar

bewoners gecommuniceerd wordt wat hun rol en inbreng is bij het proces. Hierdoor ontstaan verkeerde verwachtingen waardoor bewoners teleurgesteld raken en zich niet serieus genomen voelen. Dit is bijvoorbeeld te zien in Groningen waar niet duidelijk genoeg werd aangegeven aan bewoners binnen welke kaders meegedacht kon worden. Maar ook bij de wijkvernieuwing in de Rivierenwijk in Deventer was dit het geval. Daar zijn in het begin grote verwachtingen gecreëerd bij bewoners die uiteindelijk niet waargemaakt konden worden. Ook de gemeente heeft vaak te hoge verwachtingen van bewoners. Zo willen ze graag dat bewoners meer zelf de verantwoordelijkheid nemen, in het kader van de zelfredzame burger, voor hun directe woonomgeving. Maar zoals in Utrecht is gebleken zijn veel bewoners daar niet in geïnteresseerd en zijn ze vaak afwachtend of vinden ze het de taak van de professionals om dit op te lossen. Volgens de gesproken professionals vraagt dit dan ook nog veel tijd en inzet (omdat het een verandering in het denken van bewoners vraagt). Dit komt onder andere omdat de overheid jarenlang te veel zaken voor bewoners heeft opgelost, waardoor veel bewoners passief zijn geworden.

Het wijkgericht werken is dan ook vooral iets van de gemeente en professionals, waarbij de participatie van bewoners wel belangrijk is maar niet als doel opzich moet worden gezien. Maar doordat je op het wijkniveau wel gemakkelijk een aantal zaken kunt organiseren kan het wel een hulpmiddel waarmee het participierend vermogen van bewoners kan worden ondersteund. Bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van een budget voor bewonersinitiatieven (vaak wijkbudget genoemd) of doordat professionals zelforganisaties ondersteunen. Hierbij is het dan de vraag welke rol de professionals moeten aannemen. Moeten ze zelf de verantwoordelijkheid nemen over het budget, moeten ze bewoners sturen of slechts ondersteunen of moeten ze dit heel erg loslaten? Dit is heel afhankelijk van de wijk en het wijkgericht werken vraagt dan ook vaak om maatwerk. In sommige wijken kunnen bewoners heel veel zelf doen, maar in andere wijken blijft een strakke regie van de gemeente en professionals noodzakelijk en dit is ook afhankelijk van de problematiek die in de wijk speelt. Daar waar echt hele grote problemen spelen kan niet verwacht worden dat bewoners dit zelf kunnen oplossen, hier blijft een duidelijke aanwezigheid en regie van de gemeente noodzakelijk. Het wijkgericht werken is dan ook niets iets dat van bovenaf generiek in alle wijken op dezelfde manier kan worden uitgevoerd. Daarnaast is de effectiviteit van het wijkgericht werken erg afhankelijk van de vaardigheden en kwaliteiten van de professionals, in het samenwerken en flexibel schakelen, en dit zal dan ook per wijk verschillend zijn. Tenslotte ligt het nog heel erg af van de verwachtingen die een gemeente zelf heeft van het wijkgericht werken en of dit dan kan worden gezien als een effectief middel. Als er een realistisch verwachtingspatroon is van het wijkgericht werken dan kan het zeker een effectief middel zijn om gebiedsgericht te werken.

Dit alles leidt uiteindelijk tot de conclusie dat het noodzakelijk is om maatwerk te leveren en op tijd te schakelen waar dat nodig is met het wijkgericht werken en alleen dan kan het wijkgericht werken een effectief middel zijn om gebiedsgericht te werken.

## Literatuur:

Attema, F. (2009), *Met elkaar, meer resultaat: Bewoners over de Deventer Wijkaanpak met speciale aandacht voor taakgroepen*. Deventer: AenW-Deventer

Boer, N. & E. Lugtmeijer (2009), De wijkmachinerie: Repareren of Herontwerpen. In: *Journal of Social intervention: Theory and Practice*, nr.18, afl. 1, p. 44-59

Boedeltje, M.M. (2005), *Een verklaringsmodel voor draagvlak voor interactief bestuur*. Enschede: Universiteit Twente

Bolt, G. & M. I. Torrance (2005), *Stedelijke herstructurering en sociale cohesie*. Utrecht: DGW/NETHUR-Partnership

De Graaf, L.J. (2009), Is interactief beleid nu een instrument of is het democratisch? In: *Bestuurswetenschappen*, nr. 63, afl. 2, p. 52-58

Denters, B. (2008), De wijkaanpak terug van nooit weggeweest. In: *Bestuurswetenschappen*, nr. 3, p. 57-65

Dozy, M. (2008), 'Het is altijd het beroep van de toekomst geweest', *De beroepsontwikkeling van het opbouwwerk*. Zutphen: Walburg Pers

Edelenbos, J. (2006), *Buurtgericht beleid en de kunst van het vertrouwen geven*. Rotterdam: Erasmus Universiteit/ Centrum voor Publiek Management

Edelenbos, J., G.R. Teisman, M. Reuding (2001), *Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave*. Rapportnr. 01.3.019. Den Haag: InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster

Engbersen, G., E. Snel, J de Boom (2007), *De adoptie van wijken: Een evaluatie van 'Nieuwe Coalities voor de Wijk'*. Rotterdam: Erasmus Universiteit/ RISBO Contractresearch BV

Gelderloos, W., & G. Weekenborg (2010), *Wijkgericht werken Utrecht: Leren uit de aanpak van de krachtwijken*. Den Haag: B&A Consulting bv

Gemeente Deventer (2011), [www.deventer.nl](http://www.deventer.nl), bezocht op 20-04-2011

Gemeente Groningen & de Groninger Corporaties (2007), *Nieuw Lokaal Akkoord Groningen*

Gemeente Utrecht (2011), *concept notitie: uitgangspunten versterking wijkgericht werken en wijkparticipatie*

Hart, J. de (2002), *Theoretische uitgangspunten, conceptualisering en doelstellingen*. In: J. de Hart (red.) *Zekere banden – sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Heins, G. (2010), *Wijkgericht werken en participatie van ouderen*. Onder publicaties op [www.heinsadvies.nl](http://www.heinsadvies.nl), bezocht op 24-05-2010

- Kam, K. de & B. Needham (2003), *Een hele opgave, Over sociale cohesie als motief bij stedelijke herstructurering*. Nijmegen: DGW/NETHUR-Partnership
- Kearns, A., & Forrest, R. (2000), *Social cohesion and multilevel urban governance*. In: Urban Studies, nr. 37, afl.5/6, p. 995-1017
- KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing, (2010), *KEI-overzicht: Sociaal en Fysiek in de stedelijke vernieuwing*. [www.kei-centrum.nl/sociaal-fysiek](http://www.kei-centrum.nl/sociaal-fysiek), bezocht op 30-05-2010
- KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing, (2010), *Regeer- en gedoogakkoord VVD-CDA-PVV: Waar is de stad*.
- Landelijk Platform Buurt- en Wijkgericht werken (LPB), (2010), [www.lpb.nl](http://www.lpb.nl), bezocht op 17-05-2010
- Marissing, E. (2008), *Buurtten bij beleidsmakers: stedelijke beleidsprocessen, bewonersparticipatie en sociale cohesie in vroeg-naoorlogse stadswijken in Nederland*. Utrecht: Faculteit Geowetenschappen
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, MBZK, (2002), *Over wijken, bewoners en (sub)lokaal bestuur: Handreiking voor het instrumentarium van binnengemeentelijke decentralisatie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Nienhuis, I., T. van Dijk, G. de Roo (2010), *Participatie van bewoners, Bewonersparticipatie in interventies gericht op het creëren van sociaal weerbare wijken*. In: Werken aan sociaal weerbare wijken, *Lessen over effectiviteit uit de Arnhemse praktijk*. Groningen: Instituut voor integratie en sociale weerbaarheid
- Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, NIZW, (2003), *Heel de buurt gebundeld, een staalkaart van vier jaar buurtgericht investeren*. Utrecht: NIZW Uitgeverij
- Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, NIZW, (2002), *Open deuren: sleutel woorden van lokaal sociaal beleid*. Utrecht: NIZW Uitgeverij
- Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, NIZW, (2004), *Thuis in de buurt: Wijkgericht werken aan wonen, zorg en welzijn voor kwetsbare mensen*. Utrecht: NIZW Uitgeverij
- Oude Vrielink, M. & T. van de Wijdeven (2008), *Bewonersinitiatieven: een prachtkans voor wijken?* In: Bestuurswetenschappen, nr. 3, p. 66-83
- Pröpper, I.M.A.M. & D.A. Steenbeek (1998), *Interactieve beleidsvoering: Typering, ervaringen en dilemma's*. In: Dilemma's van interactieve beleidsvoering. Speciaal nr. van: Bestuurskunde, nr. 7, afl. 7, p. 292-301
- Pröpper, I.M.A.M. (2009), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho
- Putnam, R. D. (2000), *Bowling Alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, RMO, (2000), *Aansprekend burgerschap, De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, RMO, (2009), *De wijk nemen: een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid*. Amsterdam: SWP Uitgeverij

Stuurgroep Experiment Stedelijke Vernieuwing, SEV, (2008), *Vertrouwen in de buurt: Evaluatierapporten Deventer, Groningen, Hoogeveen en Enschede*. Rotterdam: SEV

Schuyt, K. (1997), *Sociale cohesie en sociaal beleid. Drie publiekscolleges in De Balie*, Amsterdam

Stuurgroep Meijerink, (2008), *Nieuw Arrangement overheid-woningcorporaties*

Regeerakkoord VVD-CDA (2010), *Vrijheid en verantwoordelijkheid*

Visitatie Commissie Wijknaarpak (2010), *Eindrapportage visitatie wijknaarpak Deventer: Rivierenwijk*

Visitatie Commissie Wijknaarpak (2010), *Eindrapportage visitatie wijknaarpak Utrecht: Kanaleneiland, Ondiep, Overvecht, Zuilen-Oost*

VROM-raad, (2006), *Stad en stijging: sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*. Den Haag: VROM-raad

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR, (2005), *Buurtinitiatieven en Buurtbeleid in Nederland anno 2004: analyse van een veldonderzoek van 28 casussen*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR, (2005), *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press

### **Bijlage Hoofdstuk 3: De participatieladder nader verkend**

De mate waarin door middel van participatie invloed kan worden uitgeoefend op het beleid kan worden aangegeven aan de hand van een participatieladder. Er zijn in de loop van de tijd verschillende participatieladders ontwikkeld. De bekendste hiervan is die van Arnstein (1969) waarop latere ladders zijn gebaseerd. Een overzichtelijke participatieladder waarin zowel de rol van het bestuur als de rol van de participant is duidelijk gemaakt, is de participatieladder van Pröpper (2009) die te zien is in tabel 3.2.

Hierin zijn zeven verschillende bestuursstijlen opgenomen met daarin telkens een andere rol voor de participant. De invloed die participanten kunnen uitoefenen en daarmee ook de inhoudelijke openheid is het grootst op de bovenste trede en deze neemt bij elke lagere trede af (Pröpper, 2009). Vier van de zeven bestuursstijlen zijn als interactief aan te merken, wat inhoudt dat de participanten voldoende ruimte hebben om in een vroeg stadium invloed te kunnen uitoefenen op het beleid. Zowel de faciliterende, samenwerkende, delegerende en de participatieve bestuursstijl zijn interactief van aard. De drie laagste treden kunnen worden aangemerkt als niet interactief.

Bij beleid dat niet interactief is kunnen participanten hooguit reageren (zoals bij de consultatieve stijl) op een gegeven beleidsplan en een gegeven probleemdefinitie en oplossingsrichting van het bestuur. Soms wordt er alleen maar geprobeerd om informatie te verschaffen aan participanten of om hen te overtuigen dat het gekozen beleid de juiste is (zoals bij de open autoritaire stijl). Ook kan het zijn dat er helemaal geen rol is voor de participant (zoals bij de autoritaire stijl). In deze situaties is er niet voldoende openheid en invloed voor de participanten.

Kijkend naar de participatieladder is te zien dat bij de faciliterende bestuursstijl het beleid van de participant centraal staat. Dit is te vergelijken met de derde generatie burgerparticipatie die al eerder genoemd werd. In deze bestuursstijl treedt de participant op als initiatiefnemer. Dit kan dus worden gezien als een bottom-up benadering. Bij de samenwerkende bestuursstijl is het bestuur mede-initiatiefnemer. Het beleid hierbij is het gezamenlijke beleid van alle initiatiefnemers. Een goed voorbeeld van de samenwerkende bestuursstijl is publiek-private-samenwerking (PPS) die momenteel erg populair is bij beleidsmakers. Bij de delegerende bestuursstijl is de participant medebeslisser maar is wel gebonden aan randvoorwaarden die het bestuur heeft gegeven. Bij de andere stijlen staat het beleid van het bestuur centraal (Pröpper, 2009).

Zoals al is gebleken is de invloed die participanten kunnen uitoefenen het grootste bij de faciliterende bestuursstijl en neemt deze af naarmate we lager op de ladder zijn. Dit betekent ook dat naarmate de invloed groter wordt ook de mate van verantwoordelijkheid die aan bewoners wordt gegeven groter wordt. Zo beslissen de participanten bij de faciliterende stijl zelf, bij de samenwerkende stijl beslissen zij gezamenlijk met het bestuur en bij de delegerende stijl beslissen zij mee, binnen door het bestuur opgelegde randvoorwaarden. De mate van verantwoordelijkheid neemt na de delegerende stijl sterk af. Zo mogen participanten nog wel adviseren bij de participatieve en consultatieve stijl, maar uiteindelijke beslissingen worden door het bestuur genomen. Bij de open autoritaire en autoritaire stijl hebben participanten een zeer beperkte invloed. Ze mogen niet meebeslissen en zelfs ook niet adviseren (Pröpper, 2009). De enige invloed die ze in deze situatie nog kunnen hebben is als het bestuur rekening houdt met hun wensen en belangen (bijvoorbeeld door te kijken naar een woonbehoeftenonderzoek), wat binnen de open autoritaire stijl nog wel eens gebeurt.

Het verschil tussen de bestuursstijlen zit onder andere in de inhoudelijke beleidsruimte.

Hierbij geldt ook weer dat naarmate we hoger op de participatieladder komen de beleidsruimte ook steeds groter wordt. Hierbij vormt een belangrijke overgang die van participatieve naar de consultatieve stijl. Het verschil tussen deze twee is dat in de participatieve bestuursstijl participanten alle denkbare alternatieven kunnen inbrengen terwijl er in de consultatieve stijl slechts ruimte is om over één, door het bestuur voorgesteld, alternatief te praten. De overgang tussen deze twee stijlen is geleidelijk. Zo is er bijvoorbeeld meer inhoudelijke beleidsruimte als het bestuur drie alternatieven aandraagt, waarover participanten hun mening kunnen geven, in plaats van één.

Participanten kunnen op verschillende momenten in het proces invloed hebben. Dit kan zijn vanaf het begin van het proces, doordat het bestuur rekening houdt met de wensen en belangen van de participanten, maar dit kan ook tijdens het proces zijn. Tijdens het proces kan de participant vooral invloed uitoefenen bij de interactieve bestuursstijlen. Bij de delegerende bestuursstijl is deze echter deels achteraf, omdat er rekening dient te worden gehouden met de opgestelde randvoorwaarden tijdens de uitvoering, maar ook deels vooraf bij de concrete invulling van de uitvoering. Invloed achteraf heeft de participant bij de consultatieve bestuursstijl, hierbij kunnen zij namelijk reageren op een beleidsvoorstel dat al ontwikkeld is.

De inbreng die participanten kunnen hebben bij het tot stand komen en uitvoeren van beleid kunnen per bestuursstijl verschillen. Hierbij hoeft het niet alleen te gaan over invloed op het proces zelf maar het kan ook gaan om andere vormen van inbreng. Zo kunnen participanten bij de samenwerkende en faciliterende stijl ook eigen financiële en materiële hulpmiddelen beschikbaar stellen. En kunnen participanten bij de delegerende stijl naast ideeën en opvattingen ook arbeidskracht leveren bij de uitvoering van het beleid. Bij de consultatieve en de participatieve bestuursstijl is de inbreng van participanten beperkt tot ideeën en opvattingen (Pröpper, 2009). Bij de autoritaire stijlen is er helemaal geen inbreng van participanten omdat zij hierin ook geen rol hebben.

Uit het voorgaande blijkt dus dat bewoners verschillende rollen kunnen hebben (als zij participeren) binnen het interactieve beleid. Welke rol zij toebedeeld krijgen is vooral afhankelijk van het bestuur en welke stijl zij kiest. Naarmate een gemeente kiest voor een bestuursstijl die hoger op de participatieladder staat zal de invloed van bewoners op het beleid kunnen toenemen en daarmee ook de mate van verantwoordelijkheid die aan hen gegeven wordt.



*Tabel 3.2: De participatieladder*

Bestuurstijl <i>Wel interactief</i>	Rol van het bestuur	Rol van de participant
Faciliterende stijl	Het bestuur biedt ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid, materiële hulpmiddelen).	Initiatiefnemer, beleidseigenaar, bevoegd gezag
Samenwerkende stijl	Het bestuur werkt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen (bijvoorbeeld PPS).	Samenwerkingspartner
Delegerende stijl	Het bestuur geeft aan de participant de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven.	Medebeslisser
Participatieve stijl	Het bestuur vraagt een open advies waarbij veel ruimte voor discussie en inbreng is. Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan aangeven.	Adviseur beginspraak
<i>Niet interactief</i> Consultatieve stijl	Het bestuur raadpleegt de participant over een gesloten vraagstelling: deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving.	Adviseur eindspraak
Open autoritaire stijl	Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid. Om het beleid bekend te maken, verschaft het hierover informatie. Om het beleid te laten slagen, tracht het doelgroepen zo nodig te overtuigen of te overreden.	Toeschouwer, ontvanger informatie, informant
Gesloten autoritaire stijl	Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en verschaft hierover geen informatie.	Geen rol

Bron: Pröpper, 2009; 66-67.

## **Bijlage Hoofdstuk 4: De relatie van professionals met de wijk nader verkend**

In deze bijlage is de relatie van een aantal belangrijke actoren met de wijk verder uitgewerkt. Dit is slechts een selectie, waarvan gedacht wordt dat ze van belang zijn binnen het wijkgericht werken, en er wordt dan ook geen volledigheid betracht.

### **Politie**

Op het gebied van veiligheid is de politie één van de belangrijkste professionele actoren die in de wijk actief is. Veiligheid is uiteraard een belangrijk aspect voor de leefbaarheid in een wijk. De politie is er dan ook veel aan gelegen om buurten en wijken veiliger te maken, waarbij goede contacten en betrokkenheid van bewoners van groot belang zijn om de veiligheid te verbeteren. Buurt en wijkgericht werken heeft dan ook voor de politie een duidelijke meerwaarde wanneer het gaat om het verbeteren van de veiligheid.

De politie is dan ook één van de eerste organisaties die wijkgericht is gaan werken. De wijk is voor de politie vooral interessant als het gaat om signalering, preventie en overlastbestrijding (DSP, 2008). Overigens is de oriëntatie van de politie niet helemaal wijkgericht, meestal wordt voor veiligheidsaspecten een grotere schaal gekozen dan die van de wijk. Tevens is het

zo dat de wijkschaal die de politieorganisatie kiest meestal groter is dan die van gemeenten. Het zijn vaak gebieden met meerdere tienduizenden inwoners waarbinnen politieambtenaren met een specifieke territoriale opdracht ('buurtregisseurs' etc.) dan weer een kleinschaligere indeling gebruiken (RMO, 2009). Van waaruit wijk- of buurtagenten dan weer opereren.

Hoewel de oriëntatie van de politie niet helemaal wijkgericht is, zijn ze zich er wel van bewust dat goede relaties met de wijk en de buurt van belang zijn bij het verbeteren van de veiligheid. In de buurt is het vooral de wijkagent, die namens de politie, de relaties met bewoners onderhoudt. Zij zijn vaak het eerste aanspreekpunt voor bewoners als het gaat om problemen rond veiligheid. Ze helpen bewoners bij het oplossen van problemen en weten dan ook meestal goed wat er speelt in de wijk. Ze zijn daarom van groot belang voor de politie in het signaleren van problemen in de wijk en de buurt, zodat als het nodig is op tijd kan worden ingegrepen in de buurt als problemen structureel zijn.

Sterke buurtnetwerken dragen bij aan een versterkt gevoel van veiligheid onder bewoners en meer directe betrokkenheid van bewoners kan deze veiligheid verbeteren. De politie is zich er daarom dan ook in grotere mate van bewust dat de buurt een eerste verdedigingslinie kan vormen tegen criminaliteit, waarbij dus de rol van de wijkagent van groot belang is. Goede sociale relaties met enige mate van sociale controle in de buurt is bevorderlijk voor zowel de feitelijke veiligheid als de subjectieve veiligheidsbeleving in een buurt. Zo blijkt uit onderzoek dat in sociaal sterke buurten minder criminele activiteiten worden ondernomen en buurtpreventie beter werkt (WRR, 2005).

Sleutelwoord in het verbeteren van veiligheid is volgens het onderzoek van de WRR (2005) vertrouwen. Dit houdt niet alleen in dat bewoners elkaar moeten kunnen vertrouwen (wat het gevoel van veiligheid vergroot), maar ook dat een bewoner erop kan vertrouwen dat de politie echt optreedt wanneer er aangifte wordt gedaan. Maar ook de samenwerking aan veiligheid door professionals moet gebaseerd zijn op vertrouwen, elke actor moet er op kunnen vertrouwen dat de ander zijn taken goed uitvoert (WRR, 2005).

De politie heeft een belangrijke taak in het ondersteunen van de eigen verantwoordelijkheid van buurtbewoners bij het verbeteren van de veiligheid, bijvoorbeeld door het verschaffen van goede informatie, preventieadviezen en door samen te werken en ondersteuning te bieden aan ondernemers en buurtwachten in preventief veiligheidsbeleid. Kleine criminaliteit kan alleen maar effectief bestreden worden door een grotere eigen verantwoordelijkheid van bewoners. Om dit te realiseren is er draagvlak nodig bij bewoners. Dit draagvlak blijkt echter vaak beperkt te zijn in de eigen woonomgeving. De politie vindt in het algemeen nog te vaak dat het bestrijden van onveiligheid maar één verantwoordelijke kent, namelijk de politie. Dit hoeft echter niet tot uitsluiting te leiden van andere betrokkenen. Volgens het WRR rapport (2005) worden er in de praktijk te veel zaken op het bordje van de politie gelegd in plaats van bij bewoners, gemeenten, corporaties en andere instanties. Aan de andere kant zegt het rapport ook dat de politie dit in de hand werkt doordat zij zich ziet als dé vertegenwoordiger van veiligheid in de maatschappij (WRR, 2005). Hierdoor worden er kansen gemist om tot een integrale aanpak van de problemen rond veiligheid te komen omdat vrijwel alles door de politie wordt gedaan. Tevens is het volgens het rapport zo dat bewoners door de 'monopolypositie' van de politie niet worden uitgenodigd en uitgedaagd om medeverantwoordelijkheid te dragen. Informatie over criminele activiteiten worden maar zelden doorgegeven aan andere actoren in de wijk.

Bewoners zijn voor de politie van groot belang omdat zij kennis en informatie hebben over hoe de situatie is in hun buurt. Door een betere samenwerking tussen politie en bewoners en elkaar meer op de hoogte te houden van de situatie, kan de politie meer vraaggericht gaan werken waardoor problemen rond veiligheid beter kunnen worden aangepakt en er een hoger

niveau van veiligheid kan worden bereikt (WRR, 2005).

De politie kan echter geen goede resultaten behalen zonder dat zij wordt gesteund door rijksoverheid en lokale overheden. De overheid blijkt nauwelijks op preventie te zijn ingesteld aldus het WRR rapport (2005). Daar waar het normaal is dat de wet- en regelgeving bij grote infrastructurele projecten een MER (milieueffectrapportage) voorschrijft wordt er geen 'veiligheidsrapportage' voorgeschreven in een nieuwbouwwijk. Er wordt bijvoorbeeld geen certificering gevraagd van goede en inbraakveilige sloten op ramen. Verder belonen prestatiecontracten vooral repressie en geen preventie. Hierdoor wordt volgens het WRR rapport (2005) de effectiviteit maar ook de innovatie van wijkagenten geremd. De agenten moeten een bepaald aantal bekeuringen uitschrijven in plaats van te voorkomen dat die bekeuringen nodig zijn.

Om de veiligheid in de buurt te verbeteren is het dus van groot belang dat de politie meer samenwerkt met de andere professionele actoren in de buurt en bij hen ook meer verantwoordelijkheid legt. Dit geldt ook voor het betrekken van bewoners bij het verbeteren van de veiligheid in de buurt. De politie zou bewoners meer zelfverantwoordelijk moeten maken voor de veiligheid in de buurt. Dit kan zij doen door onder andere bewoners meer te informeren en serieus te nemen wanneer zij met problemen komen en aangiftes doen. Als de politie deze problemen en aangiftes dan ook echt aanpakt zullen bewoners in de toekomst eerder geneigd zijn om naar de politie te stappen zodat de politie beter weet wat er speelt in de wijk, zodat zij een effectiever veiligheidsbeleid kan voeren.

### **Welzijn en Zorg**

Behalve de politie zijn ook welzijnsinstellingen en zorginstellingen in de wijk actief. Het welzijnswerk begon, aangestuurd door beleid van de rijksoverheid, voor het eerst echt wijkgericht te werken met de 'wijkwelzijnsplanning'. Dit mislukte uiteindelijk en vervolgens werd het welzijnswerk gedecentraliseerd naar de gemeenten. Ondertussen had de ontzuiling gezorgd voor fusies en schaalvergroting, waardoor er brede welzijnsorganisaties ontstonden die alle voorzieningen in een bepaald gebied bundelden. Het sociaal-cultureel werk vanuit de buurt- en clubhuizen en het opbouwwerk waren traditioneel bedoeld als gangmakers van werk in de wijk onder benamingen als *community organization* en *community development*. In het welzijnswerk is echter een sterke oriëntatie gebleven op doelgroepen als ouderen, tieners en migranten. De marktwerking heeft daarnaast het proces van schaalvergroting versterkt (RMO, 2009).

Met de komst van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) is het volgens de RMO (2009) nog onduidelijk in welke mate het welzijnswerk wijkgericht blijft werken. Het eerste prestatieveld van WMO spreekt namelijk uitdrukkelijk over 'het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten'. De wetgever spreekt hierbij niet over steden of gemeenten en kiest dus duidelijk voor een lage territoriale schaal. Aan de andere kant worden er, in de andere prestatievelden, zoveel specifieke diensten en doelgroepen genoemd dat het niet waarschijnlijk is dat de WMO tot een meer wijkgerichte oriëntatie van het welzijnswerk zal leiden aldus de RMO (2009).

In de zorg is er vanaf de jaren tachtig begonnen aan ontinstitutionalisering en vermaatschappelijking vooral in de geestelijke gezondheidszorg en de gehandicaptenzorg. Men wilde af van het oude ideaal van integrale voorzieningen buiten de samenleving en dit werd ingewisseld voor een nieuw ideaal. Dit nieuwe ideaal hield in dat mensen met een handicap of een psychische stoornis zo normaal mogelijk dienden te functioneren in de samenleving. Dit kon niet worden gerealiseerd door de voorzieningen van zorgbehoevende mensen buiten de samenleving te plaatsen. Deze grote intramurale instellingen werden dan

ook veelal gesloten en er werden kleinere eenheden opgezet, veelal in woonwijken. Verschillende instellingen zoals de Regionale Instellingen voor Beschermend Wonen zijn belangrijk geweest in het leggen van verbanden met de sociale infrastructuur in wijken. Ondanks dat het hierbij gaat om schaalverkleining in de richting van de samenleving en niet om een daadwerkelijk wijkgerichte manier van werken, zijn de relaties tussen wijken en zorg wel versterkt volgens de RMO (2009).

Een duidelijke wijkgerichte oriëntatie van de zorg is vooral terug te zien in de eerstelijnszorg (het eerste aanspreekpunt in de buurt voor mensen die zorg nodig hebben). Al vanaf de jaren zeventig bestaan in veel wijken gezondheidscentra. Soms zijn deze kleinschalig van aard maar in sommige wijken hebben deze zich ontplooid als echte centra voor wijkgezondheidszorg. Kanttekening hierbij is dat ook in de eerstelijnsgezondheidszorg een wijkgerichte oriëntatie wordt belemmerd door het streven naar marktwerking, welke aanstuurt op concurrentie. (RMO, 2009).

Een ander onderdeel van de zorg welke per definitie wijkgericht is zijn de woonservicezones (ook wel woonzorgzones genoemd) voor ouderen en andere bewoners met een beperking. Deze zones bestaan uit een (deel van een) wijk of dorp waarin optimale condities zijn gerecreëerd om te kunnen wonen met de juiste mate van zorg en welzijn. Dat kan variëren van partiële zorg en diensten tot 24- uurs zorg. In deze zones staan voldoende aangepaste of levensloopbestendige woningen en er is sprake van een verhoogd voorzieningenniveau (RMO, 2009).

De professionele actoren in de zorg en vooral het welzijn zijn volgens het WRR (2005) rapport vooral belangrijk in het herstellen van de sociale infrastructuur in wijken. Waarbij de WRR (2005) sociale infrastructuur als volgt definieert: “de sociale netwerken waarbinnen wij ons normaliter bevinden, indien nodig versterkt door gerichte vangnetten voor kwetsbare groepen mensen of individuen, die zonder die steun een aanvaardbare sociale omgevingskwaliteit zouden ontberen” (WRR, 2005; 92). De sociale actoren moeten als doel hebben om, daar waar het netwerk het laat afweten, gericht in te grijpen en te helpen de sociale netwerken te herstellen. Hierbinnen zijn bewoners van groot belang voor deze sociale actoren omdat zij bepalend zijn in de hechtheid van sociale netwerken. Volgens de WRR (2005) is: “dagelijks sociaal contact via buurtnetwerken een bron van sociaal vertrouwen dat zich weer vertaalt in het tegengaan van isolement en bovendien de basis vormt voor de sociale netwerken die het leven aangener maken” (WRR, 2005; 92). De meerwaarde van sterke sociale netwerken is dat het de sociale cohesie in een buurt versterkt. Een sociaal sterke straat is makkelijker schoon, heel en veilig te houden en de bewoners zijn eerder geneigd om zich medeverantwoordelijk te voelen voor de leefbaarheid in de buurt. Het zijn vooral de welzijnsorganisaties en opbouwwerkers die hierin een belangrijke rol vervullen, omdat zij zich vooral richten op de sociaal kwetsbare groepen in de samenleving en proberen te voorkomen dat zij in een isolement rijken. Dit helpt mee om de sociale infrastructuur te verbeteren.

Het grote probleem van de sociale sector is dat de resultaten die ze behalen vaak niet goed meetbaar zijn. Hierdoor is er weinig rechtlijnigheid en continuïteit in het beleid van de overheid aangaande de sociale sector. Er wordt liever geld gestoken in projecten die zichtbaar resultaat opleveren en er is geen eenduidig beleid. Zo is om financiële redenen besloten tot fusie van welzijnsorganisaties en jongerenwerk. Gevolg hiervan is dat buurtcentra worden samengevoegd waardoor de afstand tot bewoners steeds verder wordt vergroot. De problemen worden volgens de WRR (2005) nog eens vergroot door de WMO. Steeds meer taken worden hierin ondergebracht bij de gemeente. De gemeenten zijn hiervoor echter vaak helemaal niet uitgerust. Zo schrijven ze de zorg in een wijk via aanbesteding uit, vaak zonder goed te weten wat er leeft onder de bewoners en zonder de aangeboden kwaliteit goed te kunnen beoordelen.

De bezuinigingen en de WMO werken volgens de WRR (2005) fusies in de hand. Deze fusies ontwaarden echter in een interne gerichtheid en zorgen voor verdere vervreemding van buurten. Tevens zorgt dit beleid met aanbestedingen ervoor dat er alleen grote aanbieders overblijven, waardoor kleine buurtinstellingen kunnen verdwijnen. Waarschijnlijk zal het voor gemeenten betekenen dat ze met de grote aanbieders goedkoper uit zijn, maar het kan er ook toe leiden dat goed functionerende wijkwelzijnsnetwerken worden afgebroken. De WRR (2005) pleit er dan ook voor om de zorg en welzijnsinstellingen niet alleen te beoordelen op harde feiten en zichtbare resultaten maar om ook de zachte feiten en onzichtbare resultaten mee te nemen in de beoordeling van de overheden (WRR, 2005).

## Onderwijs

Veel maatschappelijke problemen (zoals jeugdcriminaliteit) kunnen worden voorkomen door de ontwikkelingskansen van kinderen te vergroten middels goed onderwijs. De eerste fase hiervan vindt veelal plaats in de buurt via de basisschool. De basisschool is dan ook een onderdeel van het onderwijs die bij uitstek buurtgericht is. Naarmate het onderwijs verder gaat neemt de schaal en fysieke afstand tot de buurt steeds verder toe. Middelbare scholen, MBO, HBO en Universiteiten zijn dan ook niet meer buurtgericht maar richten zich op een hogere schaal (stad/ regio). Hoewel zij van groot belang zijn voor het onderwijs van jongeren en daarmee voor hun latere ontwikkelingskansen zal het in deze paragraaf vooral gaan over de basisschool en wat zij voor de wijk en haar bewoners kan betekenen.

De basisschool heeft uiteraard als hoofddoel het bieden van goed onderwijs in de buurt, daarnaast biedt zij ook de mogelijkheid om kinderen al op jonge leeftijd normen en waarden bij te brengen en is het een ontmoetingsplaats voor ouders. De ontwikkelingskansen van kinderen kunnen volgens het WRR (2005) rapport vergroot worden: “door een integrale aandacht voor hun hele leefwereld: gezin, school en straat”(WRR, 2005; 80). Volgens de WRR is de afstand tussen de verschillende leefwerelden vaak te groot, met name onder allochtone ouders van de ‘eerste generatie’. Kinderen kunnen hun verhaal vaak thuis niet kwijt, ouders begrijpen niet waar hun kinderen mee bezig zijn en kunnen thuis ook niet voortborduren op wat zij vroeger geleerd hebben. Ouders weten soms dan ook niet dat hun kinderen zich thuis heel anders gedragen dan op school of op straat. De school moet er daarom zoveel mogelijk aan doen de ouders en de buurt meer te betrekken bij de school. Hierdoor kan er meer overlap ontstaan tussen de drie leefwerelden, waar ook het onderwijs baat bij kan hebben (WRR, 2005).

Veel scholen zijn zich hiervan bewust en proberen de relatie met de buurt en ouders te versterken. Één van de ontwikkelingen die in dit verband duidelijk tot uitdrukking is gekomen is het concept van de ‘brede school’. Dit is een betrekkelijk nieuw concept en is overgewaaid uit Scandinavië en de Verenigde Staten. Hoewel deze scholen onderling van elkaar verschillen beschikken ze wel over volgende kenmerkende elementen: “1) de organisatie van een doorgaande lijn in de ontwikkeling van kinderen door samenwerking tussen scholen, peuterspeelzalen en kinderopvang; 2) samenwerking met andere professionals in de omgeving van de school, waaronder met name welzijnsorganisaties, maar ook politie, jeugdhulpverlening, bibliotheken, wijk- en buurtorganisaties, sportscholen, muziekscholen en theaters; 3) het betrekken van ouders bij de school; 4) de organisatie van buitenschoolse activiteiten voor kinderen; 5) het streven naar een functie als centrum of ‘kloppend hart’ van de buurt”(WRR, 2005; 81). Overigens stelt de WRR (2005) dat brede scholen geen meetbaar beter onderwijsresultaat behalen dan de gewone basisscholen en dat ook de gewone scholen meer zouden moeten proberen om de banden met de buurt aan te halen (WRR, 2005). Het gebouw van de brede scholen is een multifunctioneel gebouw welke het cement vormt voor de samenwerking binnen brede scholen. Het gebouw bevat meerder voorzieningen met

naast de basisschool ook een schoolmaatschappelijk werker, schoolarts etc. Met meestal vlakbij of in hetzelfde gebouw een politiepost en een welzijnspost. Deze nabijheid van andere sociale actoren bevordert de samenwerking, die voorheen stroef verliep.

Voor de overheid heeft de school meerdere functies. Ten eerste biedt de wisselwerking tussen buurt en school een kans om de school te gebruiken als een plek om sociaal gedrag (normen en waarden) aan te leren. Hierbij vormt de betrokkenheid van scholieren bij hun buurt een onderdeel. Jongeren zijn steeds minder gewend om dingen samen te doen waardoor normen vervagen. Veel problemen van individuele leerlingen kunnen alleen opgelost worden in samenwerking met andere sociale spelers in de buurt. Door de school meer te verbinden met de wijk (zoals het idee is met de brede school) kan sociaal gedrag worden bevorderd. Via de school kunnen beleidsmakers er veel beter achterkomen wat er leeft in de wijk en biedt de school de mogelijkheid om de bewoners te bereiken. Op deze manier kan de school een aanjager van sociaal beleid zijn voor de buurt. Tevens zijn scholen vaak de plaats waar problemen zich concentreren. Zo hebben basisscholen in achterstandsbuurten door de concentratie van laagopgeleide, meestal allochtone bewoners in hun omgeving, te maken met een instroom in de jongste klassen van leerlingen met een achterstand in taal en sociale ontwikkeling. Hoger opgeleide ouders kiezen vaak voor scholen met een beter imago waardoor de concentratie van achterstanden op deze scholen wordt vergroot (WRR, 2005). Door extra aandacht te geven aan deze scholen en door de problemen in een zo vroeg mogelijk stadium aan te pakken kan achterstand en schooluitval (met bijbehorende problemen) in het vervolgonderwijs zoveel mogelijk worden voorkomen. Als laatste kunnen scholen, doordat ze ingeworteld zijn in zowel de overheid als de buurt, een brug vormen tussen deze twee. De brede scholen, met hun vele samenwerkingspartners, zijn aantrekkelijk kanalen voor beleidsmakers en sociale actoren (WRR, 2005). Tevens hecht de WRR (2005) een belang aan de schoolleiding (vooral het schoolhoofd) die belangrijke buurtnetwerkers kunnen zijn met een grote kennis van en betrokkenheid bij de buurt (WRR, 2005). Scholen zijn dus op meerdere manieren belangrijk voor een buurt/ wijk en haar bewoners. Ten eerste natuurlijk als instelling die zorgt voor onderwijs van jongeren. Ten tweede kan het een plek zijn waar jongeren bepaalde normen en waarden meekrijgen. Ten derde is het een ontmoetingsplek voor ouders die zo elkaar en de buurt beter leren kennen. Als laatste zijn scholen belangrijk voor de lokale overheden en sociale actoren in het verbeteren van buurtnetwerken en sociaal beleid.

### **Woningcorporaties**

Woningcorporaties zijn naast de gemeenten één van de belangrijkste spelers in de wijk. Op het gebied van huisvesting zijn zij vaak grote spelers in de grote steden omdat zij meestal een groot gedeelte van het woningbestand in eigendom hebben. Corporaties hebben dan ook binnen de wijkontwikkeling een belangrijke taak. Zij houden zich ondermeer bezig met het verbouwen, renoveren of vervangen van woningen en voorzieningen in de wijk (DSP, 2008). In het begin van de stadsvernieuwing waren de corporaties nog vooral gericht op afzonderlijk te vernieuwen complexen, maar in de jaren erna zijn (mede door een groot aantal fusies en uitruil van bezit) zij zich steeds meer wijkgericht gaan oriënteren. (RMO, 2009). Dat corporaties steeds meer wijkgericht zijn gaan werken heeft verschillende redenen. Ten eerste is de wijk voor hen de plek waar fysiek en sociaal samenkomen. Waardestijging van de woningen die corporaties bezitten en het verbeteren van de leefbaarheid gaan voor de meeste corporaties hand in hand. Woningen in een prettige, veilige wijk zijn meer waard dan woningen in een wijk met een slecht imago en mindere leefbaarheid. Renovatie is voor corporaties dan ook alleen maar effectief wanneer dit op buurt- of wijkniveau gebeurt. Één blok huizen renoveren terwijl het blok ernaast verpauperd zal voor corporaties geen

structurele verbetering opleveren. Ten tweede hebben corporaties er belang bij om overlast veroorzakende huurders aan te pakken. Samenwerking met andere professionals, zoals opbouwwerkers die de bewoners al kennen, kan voor de corporaties een meerwaarde zijn in het aanpakken van problemen (DSP, 2008). Ten derde is de wijkgerichtheid van corporaties nog eens versterkt sinds zij op grond van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) wettelijk verplicht zijn, om samen met gemeenten, te werken aan het verbeteren van de leefbaarheid en het sociale klimaat (dit is het 'vijfde prestatieveld' van de leefbaarheid in de BBSH) van de woonomgeving van hun huurders (RMO, 2009). Deze verplichting om te investeren in de leefbaarheid van wijken gaat volgens de WRR (2005) uit van het maatschappelijk belang in combinatie (zoals hierboven al vermeld) met het eigenbelang van de corporaties namelijk: waardeinstijging van vastgoed. Investeren in betere huisvesting en omgevingskwaliteit vergroot het draagvlak voor buurtbetrokkenheid zo luidt de gedachte. Bewoners zullen eerder geneigd zijn om in de wijk te blijven wonen en samen te werken aan het behoud en verbeteren van de leefbaarheid en spreken anderen daar eerder op aan. Hierdoor is de leegstand lager, het onderhoud goedkoper en zijn de bewoners meer zelfredzaam (WRR, 2005).

Sommige corporaties zijn aan de slag gegaan om deze sociale taak te vervullen door met het creëren van een gevarieerder woningbestand meer gemengde buurten te realiseren. Gebaseerd op de gedachte dat sociaal gedifferentieerde buurten de integratie van mensen en de leefbaarheid van wijken bevordert. Iets waar overigens weinig hard bewijs voor is (WRR, 2005). Volgens de WRR (2005) moet het gros van de corporaties echter nog worden geprikkeld om aan de sociale taken te voldoen. Bestuurders van corporaties vragen zich nog steeds af of de waardeinstijging van hun vastgoed de kosten voor het uitvoeren van hun sociale taken dekt (WRR, 2005). Daarnaast is het zo, volgens het onderzoek van de WRR (2005), dat onder invloed van schaalvergroting het merendeel van de corporaties voor een belangrijk deel uit is op winstmaximalisatie. De corporaties lijken te groot en te sterk te zijn geworden waardoor zij maar weinig tegenspel krijgen van noch de bewoners noch de overheid. Dit accent op de marktwerking zorgt er volgens de WRR (2005) voor dat de sociale taken van corporaties niet voldoende worden uitgevoerd. Om hun sociale rol te kunnen vervullen moeten de woningcorporaties hun (potentiële) bewoners kennen. Dit is veelal echter niet het geval. De schaalvergroting onder wooncorporaties heeft dan ook positieve en negatieve kanten. Aan de ene kant zorgt het voor een hogere professionaliteit, meer durf en meer denkkraft, mits de corporatie een duidelijke gebiedsgerichtheid blijft behouden. Aan de andere kant leiden de schaalvergroting en toegenomen zelfstandigheid tot een toenemende afstand tot (potentiële) bewoners (WRR, 2005).

Overigens is het voor corporaties ook niet altijd gemakkelijk om een volwaardig sociale speler te zijn. Wooncorporaties hebben maar een beperkt aantal middelen ter beschikking om bijvoorbeeld overlastveroorzakers in of rond woningen aan te pakken. De rol van de door de corporaties aangestelde huismeester houdt bijvoorbeeld meestal op bij de voordeur. Op straat heeft hij niet meer bevoegdheden dan welke andere burger ook en ook de huurbescherming kan effectieve actie belemmeren. Alleen in extreme gevallen kunnen corporaties iemand het huis uit zetten (WRR, 2005). Wooncorporaties zullen daarom, voor een effectieve aanpak van maatschappelijke problemen, moeten samenwerken met andere sociale spelers (maatschappelijk werk, politie, opbouwwerkers etc.).

Volgens de RMO (2009) is de verhouding tussen de corporaties en de gemeenten op wijkniveau er de afgelopen jaren niet duidelijker op geworden. Het is nog steeds zoeken wie waar verantwoordelijk voor is. Beide hebben namelijk verantwoordelijkheid voor de bebouwde omgeving en delen van de publieke ruimte, maar de grenzen tussen publiek en privaat lijken te verschuiven. De overheid wil eigenlijk dat corporaties meer van hun

‘maatschappelijk vermogen’ investeren in de wijk terwijl corporaties de omvang van dat vermogen relativeren (hun vastgoed in de wijk heeft immers een fluctuerende waarde). Daar komt nog bij dat, ondanks hun sterkere wijkgerichtheid, corporaties lang niet altijd een dominante positie hebben in wijken. Waardoor zij zich niet altijd geroepen voelen om grote investeringen te doen in duurzame wijkontwikkeling. Zij voelen zich vooral verantwoordelijk voor hun eigen vastgoed (RMO, 2009). In dit kader adviseerde de Stuurgroep Meijerink in 2008 om de corporaties te zien als: ‘private maatschappelijke ondernemingen met een publiek belang: de brede zorg voor het wonen’ (Stuurgroep Meijerink, 2008; 2). Hierbij beschouwt zij de wijkaanpak als een taak die corporaties kunnen overwegen maar het is niet iets dat verplicht moet zijn (Stuurgroep Meijerink, 2008). De VROM-raad bekritiseerde deze conclusie en stelt dat er wel degelijk goede redenen kunnen zijn voor corporaties om te investeren in wijken waar zij geen bezit hebben (RMO, 2009).

### **Bijlage Hoofdstuk 5: deel 1: Herstructurering van wijken**

Het einddoel van gemeenten met het wijkgericht beleid is dat de leefbaarheid in de wijken toeneemt, wat uiteindelijk weer positief is voor de stadsontwikkeling. Een stad met een goede leefbaarheid in de wijken zal meer mensen aantrekken van buitenaf en zal eerder zorgen voor het behoud van de huidige inwoners. Om te zorgen dat de leefbaarheid van wijken behouden blijft of verbeterd hebben gemeenten verschillende instrumenten tot hun beschikking om interventies te doen. Daar waar het gaat om wijken waar de leefbaarheid voortdurend onder druk staat en er met ‘eenvoudige’ maatregelen geen behoorlijke verbetering verwacht wordt, kan een gemeente kiezen voor een grote herstructurering in de wijk. Dit geldt voor wijken die al jaren worstelen met allerlei maatschappelijke problemen en waarbij een dalende lijn te zien is in de leefbaarheid (voorbeeld hiervan zijn de aandachtswijken zoals benoemt door minister Vogelaar). Voor gemeenten is in deze situatie vaak de enige oplossing dat de wijk in zijn geheel op de ‘schof’ gaat. De leidende gedachte binnen het herstructureringsbeleid is om te streven naar een meer gedifferentieerde bevolkingssamenstelling en woningvoorraad (dit is ook terug te zien in het GSB-beleid). Dit streven naar differentiatie kan zowel positieve als negatieve effecten hebben op aspecten van de leefbaarheid in de wijk, afhankelijk van het doel van de herstructureringsoperatie.

Wanneer het doel is om de sociale cohesie in de wijk te bevorderen dan kan dit streven naar differentiatie, wanneer het gepaard gaat met sloop, de sociale cohesie in de wijk zeker op de korte termijn onder druk zetten. Doordat er bijvoorbeeld nieuwe bewoners komen met een andere leefstijl en oude bewoners waar goede relaties mee waren vertrekken. Dit beleid is dan ook het meest ingrijpend voor het sociale netwerk van mensen met een lage sociaal-economische status. Veel van deze ingrepen leiden namelijk tot het verbreken van burenerelaties, wat juist het sociale netwerk van deze mensen voor een groot gedeelte bepaalt. De nieuwe bewoners, met een hogere sociaal-economische status, zijn minder aangewezen op deze burenerelaties, omdat zij meestal een groter sociaal netwerk hebben (Kam & Needham, 2003). In hoofdstuk 3 is gebleken dat verschillende dimensies invloed hebben op de sociale cohesie in de buurt zoals: sociale netwerken, gelijkgerichte opvattingen en identificatie met de buurt. Deze dimensies worden sterk beïnvloed door de bevolkingssamenstelling in de buurt. Uit onderzoek komt naar voren dat in een homogene buurt de kans groter is op hechte sociale netwerken, op gelijkgerichte opvattingen over de leefregels en zal er dus eerder sprake zijn van een (collectieve) verbondenheid met de buurt (Bolt & Torrance, 2005). In het streven van de overheid naar bewoners die meer verantwoordelijkheid nemen voor hun woonomgeving is deze verbondenheid met de buurt van groot belang. Uit onderzoek komt naar voren dat bewoners homogene buurten hoger waarderen dan heterogene buurten. Omdat in deze buurten het sociaal contact tussen bewoners beter en intensiever is. Volgens de RMO (2000) kan



heterogeniteit juist leiden tot minder binding met de buurt, sociaal isolement en terugtrekking uit het publieke domein. Volgens de RMO (2000) zijn bewoners in homogene buurten dan ook eerder bereid en geneigd een bijdrage te leveren aan het behoud of verbeteren van de leefbaarheid in hun buurt. De RMO (2000) is dan ook van mening dat gemeenten moeten aansluiten bij de wensen van bewoners die wijst in de richting van homogene buurten, waarin het verschil met andere buurten tot uitdrukking komt. Dit versterkt de identificatie met de buurt en daarmee ook de betrokkenheid met de buurt en de bewoners. Hierdoor kan vervreemding en isolement worden voorkomen aldus de RMO (2000). Het gevaar van een homogene buurt is dat het zou kunnen leiden tot uitsluiting van mensen met een andere opvatting en tot over bescherming van de eigen buurt. Oftewel dat de verantwoordelijkheid onder bewoners beperkt blijft tot de eigen buurt en groep. Hierdoor leeft men in de wijk nog steeds lang elkaar heen en levert het voor de ontwikkeling van de wijk niks op. Daarom moeten gemeenten volgens de RMO (2000) streven naar homogene buurten in heterogene wijken, iets waarvoor ook de VROM-raad (2006) pleit. De gemeente moet in deze situatie stimuleren dat bewoners uit verschillende buurten elkaar ontmoeten en in contact komen met elkaar (RMO, 2000). Dit zou onder meer kunnen plaatsvinden via scholen (brede school) en sportverenigingen of door het creëren van ontmoetingsplekken. Dit zijn plekken waar bewoners vanzelfsprekend en geregeld komen, die multifunctioneel zijn en levensloopbestendig. Hierdoor kunnen alledaagse en terloopse sociale interacties bevorderd worden. Veel van deze ontmoetingsplekken zijn de laatste jaren verdwenen, door bijvoorbeeld de teloorgang van buurtwinkelcentra of door bezuinigingen op voorzieningen. Volgens de VROM-raad (2006) moeten er meer van deze voorzieningen in de wijk gecreëerd worden die ontmoetingen tussen verschillende groepen bewoners stimuleren. Het doel van deze ontmoetingen is 'overbrugging', het verbreden van de sociale netwerken van groepen bewoners door het leggen van verbindingen met andere groepen bewoners (VROM-raad, 2006). Het kan hierbij om zowel publieke (brede school, bibliotheek) als private voorzieningen (grand café, stadsboerderij) gaan.

Hoewel herstructurering via differentiatie negatief kan zijn voor de bestaande sociale cohesie in de wijk, zijn er ook een aantal argumenten om te veronderstellen dat er wel degelijk positieve sociale effecten bereikt kunnen worden. Ten eerste kan differentiatie van de woningvoorraad ervoor zorgen dat kapitaalkrachtige bewoners, die ander misschien de wijk zouden verlaten, nu hun wooncarrière in de wijk voortzetten. Dit is in lijn met de gedachte van de VROM-raad (2006) die zegt dat sociale 'stijgers' voor de wijk behouden moeten blijven. Dit heeft positieve effecten voor de wijk economie alsmede een aantal positieve sociale effecten. Door deze bewoners te behouden blijven bestaande banden en relatiepatronen aanwezig in de wijk, waardoor het storende effect op de sociale cohesie door de voortdurende aanwas van nieuwe bewoners uitblijft. Tevens kan het vooral voor allochtonen stimulerend werken wanneer succesvolle leden van de eigen groep in de wijk blijven en zo als rolmodel kunnen dienen (Bolt & Torrance, 2005).

Ten tweede is het meestal zo dat een proces van heterogenisering in de buurt gepaard gaat met een sociaal-economische achteruitgang en een fysieke verloedering van de woonomgeving. In deze situatie worden nieuwkomers vaak wantrouwend aangekeken. Echter in een herstructureringswijk hebben de nieuwkomers meestal een hogere sociaal-economische status dan de gemiddelde buurtbewoners. Hierdoor kunnen zij wel eens veel minder als onwelkome gasten beschouwd worden. Volgens Bolt & Torrance (2005) kan het (de herstructurering) vooral een positief effect hebben op het samenleven tussen autochtonen en allochtonen. Dit omdat buurten waar veel problemen worden waargenomen tussen allochtonen en autochtonen meestal worden gekenmerkt door een hoge instroom van allochtonen. Met de herstructureringsoperaties kan zich nu voor het eerst de situatie voordoen dat 'zwarte' wijken

‘witter’ worden. Er zijn volgens Bolt & Torrance (2005) een aantal redenen om te verwachten dat dit proces harmonieuzer zal verlopen dan het omgekeerde proces. Ten eerste gaat deze verandering in de bevolkingssamenstelling gepaard met een wijkverbetering. Ten tweede willen veel allochtonen volgens Bolt & Torrance (2005) liever niet in een buurt wonen die gedomineerd wordt door buitenlanders. En ten derde zullen deze nieuwe bewoners niet al te negatief denken over allochtonen omdat zij bewust gekozen hebben voor een gemengde buurt (Bolt & Torrance, 2005).

Ten slotte kan de herstructurering een belangrijke bijdrage leveren aan het verbeteren van het imago van de buurt en daarmee ook een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de sociale cohesie in de buurt. Een slecht imago van de buurt hangt, zoals in hoofdstuk 3 is gebleken, sterk samen met de bevolkingssamenstelling van de buurt en het beeld dat deze buurt een verzamelplek is van mensen die er wonen omdat zij geen alternatief hebben. Volgens Bolt & Torrance (2005) kan herstructurering via differentiatie weliswaar niet zorgen voor sociale integratie, maar kan het wel zorgen voor een beter imago van de buurt en daarmee zorgen voor een positievere toekomstverwachting onder buurtbewoners. Bewoners zullen zich hierdoor meer identificeren met hun buurt en eerder geneigd zijn te investeren in de leefbaarheid van de buurt (Bolt & Torrance, 2005).

## **Bijlage Hoofdstuk 5: deel 2: Interactief beleid toegelicht**

In deze bijlage wordt het begrip interactief beleid verder toegelicht. Als eerste zal er gekeken worden naar wat interactief beleid nou precies inhoudt en vervolgens wat hierbij de succes en faalfactoren zijn.

Pröpper & Steenbeek (1998) definiëren interactieve beleidsvoering als volgt: “een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen” (Pröpper & Steenbeek, 1998;292). De twee kernpunten in deze definitie zijn open wisselwerking en samenwerking. Er is namelijk sprake van een interactieve aanpak, als het beleid tot stand komt in samenwerking en open wisselwerking met andere partijen. Het doel hierbij is om andere relevante partijen (bewoners) bij het beleid te betrekken en hun de ruimte te geven om zelf iets in te brengen (Pröpper & Steenbeek, 1998). Edelenbos et al. (2001) geeft een iets andere definitie van interactief beleid waarbij hij nog een aantal andere kenmerken toevoegt. Volgens hem gaat interactieve beleidsvoering: “om het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit” (Edelenbos, 2001; 14). Uit de definities kunnen een aantal kenmerken worden gehaald die bepalend zijn of er sprake is van interactieve beleidsvoering. Hierbij noemen Edelenbos et al. (2001) er vier: openheid, gelijkwaardigheid, debat en onderhandeling en invloed. Deze kenmerken hebben enige mate van overlapping met de kernpunten van Pröpper en Steenbeek (1998) en zullen hieronder verder worden uitgewerkt.

### **Kenmerken interactief beleid**

Kenmerkend voor interactieve beleidsvoering is openheid. Een beleidsaanpak kan namelijk pas interactief genoemd worden als er sprake is van voldoende mate van openheid (Pröpper & Steenbeek, 1998). De open beleidsbenadering is het tegenovergestelde van de oude technocratische benadering. In de technocratische benadering is er een eenzijdige oriëntatie van experts op de technische complexiteit van zowel problemen als oplossingen. De gedachte

hierbinnen is dat het probleem geanalyseerd kan worden binnen één of enkele (technische) disciplines waarbinnen de participatie van andere belanghebbenden overbodig is vanwege een gebrek aan technische kennis. In de open beleidsbenadering is er juist wel sprake van participatie, waarbij de gedachte is dat alle mensen in principe in staat zijn om tot een beargumenteerd oordeel te komen. Want zowel specialisten als leken baseren hun kennis niet alleen op feiten maar ook op normen en waarden (Edelenbos et al., 2001). Zeker binnen de wijkgerichte aanpak is het zo dat participatie van bewoners een verrijking kan zijn voor het beleid omdat zij vaak een andere zienswijze hebben van het probleem dan de professionals. Er zijn drie vormen van openheid die binnen de interactieve beleidsvoering kunnen worden onderscheiden.

Ten eerste inhoudelijke openheid. Hierbij gaat het erom dat er ruimte wordt geboden voor nieuwe ideeën, plannen en handelingen (formulering van probleem en beleid) en dat er ruimte wordt geboden om af te wijken van de opvattingen, voornemens en handelingskaders van de initiatiefnemer (Pröpper en Steenbeek, 1998). De agenda van het interactieve proces staat niet van tevoren al vast maar kan nog tijdens het proces aangepast worden.

Ten tweede openheid van het proces (transparantie). Hiermee wordt bedoeld dat participatie aan het proces voor iedereen mogelijk is en dat er dus niet op voorhand bepaalde 'lastige' participanten worden geweerd (Edelenbos et al., 2001). Tevens moet het proces transparant zijn voor de participanten. Dit houdt in dat duidelijk moet zijn wat het doel van het proces is, uit welke stappen het proces bestaat, wat er van de participanten verwacht wordt en wat de inbreng van de participanten is binnen het proces.

Tenslotte is er nog de openheid van actoren. Dit houdt in dat ook de actoren een onbevagen en open houding moeten aannemen in het interactieve proces. Waardoor ze niet bij voorbaat andere meningen en ideeën afwijzen maar deze tenminste in overweging moeten nemen.

Een tweede kenmerk voor interactief beleid is gelijkwaardigheid. Dit houdt in dat alle participanten in het interactieve proces een gelijkwaardige inbreng kunnen hebben in het proces. Waarbij bepaalde actoren of inhoudelijke elementen op voorhand niet belangrijker worden gevonden dan andere. Hierbij is het van belang dat het proces niet beïnvloed wordt door formele posities en bevoegdheden van bepaalde actoren (Edelenbos et al., 2001). Gelijkwaardigheid tussen actoren ontstaat wanneer er sprake is van onderlinge afhankelijkheidsrelaties tussen actoren. Dit betekent dat actoren elkaars kennis en ander middelen en hulpbronnen nodig hebben om het probleem op te lossen. Hierdoor ontstaat er een betere verdeling van de macht wat leidt tot een grotere gelijkwaardigheid van actoren binnen het proces. Dit streven naar gelijkwaardigheid blijkt in de praktijk niet altijd realiseerbaar. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van medefinanciering van een project door grote private partijen (zoals woningcorporaties of een winkeliersvereniging) waardoor deze een grote machtposities innemen en meer invloed kunnen uitoefenen. Wat in de praktijk meestal betekent dat degene die het meeste geld investeren de meeste invloed hebben bij de vorming van beleid. Niet alleen belangengroepen of grote private bedrijven kunnen de gelijkwaardigheid beïnvloeden, maar ook individuele actoren kunnen dit doen. Niet alle individuele actoren (bewoners) zijn bijvoorbeeld even lang aan het woord en niet iedereen is communicatief even bekwaam. Hierdoor worden participanten die het langst aan het woord zijn door de overige participanten als het meest overtuigend gezien. Oftewel wie de grootste mond heeft, heeft het meeste te vertellen. Dit kan leiden tot gevoelens van onmacht bij de overige participanten (Boedeltje, 2005).

Een derde element van interactieve beleidsvoering die Edelenbos et al. (2001) aanhalen is debat en onderhandeling tussen de belanghebbenden. Vanwege verschillende normen en waarden, perspectieven, belangen en machtsverhoudingen, die een grote rol spelen bij

interactieve beleidsvoering, is overleg en onderhandeling tussen de betrokken actoren noodzakelijk (Edelenbos et al., 2001). Niet iedereen is het altijd met elkaar eens en via debat en onderhandeling dient er tot een situatie te worden gekomen waarbij de uiteindelijke uitkomst door iedere betrokkene wordt begrepen en waarmee kan worden ingestemd. De bedoeling is dus uiteindelijk tot een consensus te komen die voor alle partijen aanvaardbaar is.

Het laatste kenmerk betreft de mate van invloed die participanten kunnen uitoefenen op het beleid. Kenmerkend voor interactief beleid is namelijk dat er sprake is van beleidsbeïnvloeding door participanten, dat wil zeggen dat beleidsoplossingen niet op voorhand al vastgelegd zijn. Essentieel hierin is dat, zowel bij de probleemanalyse als bij de mogelijke oplossingen en uitvoering, inbreng van alle betrokken actoren mogelijk is.

### **Succes en faalfactoren**

De motieven om te streven naar meer bewonersparticipatie zijn, zoals al eerder is aangegeven, zeer divers. Afhankelijk van het doel dat gesteld wordt, kan een participatie proces positief of negatief uitpakken. Zoals al eerder is gesteld is een vaak genoemd doel van bewonersparticipatie: het vergroten van de kwaliteit van het beleid. Participatie kan leiden tot inhoudelijke verrijking (van beleidsvoorstellen) maar kan ook leiden tot inhoudelijke verarming. Met participatie kan een gemeente (of andere overheid) meer specifieke kennis vergaren en leren van de participanten, zodat het beleid wordt verbeterd of verrijkt. Door beter te luisteren naar de bewoners kan het beleid beter worden doordacht en komt het meer overeen met de wensen van de bewoners. De inhoudelijke verrijking wordt groter naarmate de inbreng van de bewoners, tijdens het proces, meer terug te zien is in beleidsvoorstellen en in de uitvoering daarvan (Pröpper, 2009). Meer bewonersparticipatie kan echter ook het omgekeerde effect hebben: inhoudelijke verarming. Zo kunnen er, om aan participanten tegemoet te komen, minder goede oplossingen worden gekozen en compromissen worden gesloten waar niemand uiteindelijk meer iets van begrijpt. Tevens kan het zo zijn, vanwege representativiteit, dat men aansluit bij wat de meerderheid wil. Dit kan minder creatieve en gemiddelde oplossingen tot gevolg hebben.

Eén van de motieven van bewonersparticipatie is vaak het bevorderen van de samenwerking tussen bewoners en de professionals. Hierdoor kunnen er sneller oplossingen worden gevonden en zijn bewoners vaker bereid om iets te doen voor de wijk. Deze samenwerking met andere actoren kan voor een gemeente ook tot gevolg hebben dat zij haar doelstellingen minder gemakkelijk kan halen, omdat zij rekening moet houden met de belangen en wensen van de overige actoren. Hierdoor moet een gemeente haar doelstellingen soms aanpassen, wat kan leiden tot minder ambitieuze doelstellingen (Pröpper, 2009).

Het bevorderen van participatie kan ook dienen om het proces en de samenwerking tussen de actoren te verbeteren. De informatie-uitwisseling en communicatie kunnen hierdoor beter worden en het wederzijds begrip (tussen de bewoners) kan worden versterkt. Dit kan positief zijn voor de sociale cohesie omdat men elkaar beter leert kennen en begrijpen. Het kan echter ook tot een verslechtering van het proces en samenwerking leiden, doordat er zaken ter discussie worden gesteld en hierdoor tegenstellingen aan het licht komen en conflicten (bijvoorbeeld tussen bewoners onderling, maar ook tussen bewoners en de professional) worden aangewakkerd (Pröpper, 2009). Hierdoor kan een eventuele kloof worden vergroot. Tevens kan het betrekken van nieuwe participanten ten koste gaan van de samenwerking met de 'oude' participanten.

Een veel genoemd motief voor het bevorderen van bewonersparticipatie is het vergroten van het draagvlak voor het beleid. Wanneer bewoners hun mening terugzien in het beleid zijn zij

eerder geneigd om het te ondersteunen, helemaal wanneer zij zien dat hun inbreng ook echt resultaat heeft gehad. Draagvlak kan ook ontstaan wanneer bewoners, doordat zij onderdeel van het proces waren, begrip hebben op het verloop van het proces en het resultaat dat hieruit voortkomt. Bewoners kunnen in een dergelijke situatie begrijpen welke belangen van andere actoren er nog meer zijn en dat het niet mogelijk is om aan iedereen tegemoet te komen. Maar omdat ze onderdeel van het proces waren kunnen ze toch begrip op brengen voor de keuzes die de overheid uiteindelijk heeft gedaan. Hoewel participatie in het proces kan leiden tot meer draagvlak en steun voor het beleid en uiteindelijk dus ook voor de uitvoering, kan het ook een aanleiding geven voor het mobiliseren van tegenstand. Mensen die niet op een bepaald beleid zitten te wachten kunnen met behulp van participatie ook het beleid tegenwerken of tegenhouden. Een ander gevaar wanneer bewoners wordt gevraagd om te participeren komt wanneer er verwachtingen (bij de bewoners) worden gecreëerd die niet worden ingelost (Pröpper, 2009). Dit kan als gevolg hebben dat bewoners gefrustreerd raken en dat het draagvlak voor het beleid afneemt. Het is dus van groot belang om voordat het proces begint de bewoners goed duidelijk te maken wat er van hen verwacht wordt en wat hen inbreng zal zijn zodat teleurstelling wordt vermeden.

Door bewoners te betrekken bij het tot stand komen van het beleid kan uiteindelijk dit beleid sneller gerealiseerd worden. Er is namelijk meer draagvlak en steun voor het beleid, waardoor weerstanden die achteraf bij de uitvoering tot vertraging leiden worden voorkomen. Hierdoor kan de uitvoering soepel en snel verlopen. Participanten kunnen echter ook participeren om informatie te verzamelen die ze later kunnen gebruiken om het proces te vertragen of tegen te gaan (Pröpper, 2009). Hierdoor kan het beleid uiteindelijk vertraagd worden.

Één van de doelen bij bewonersparticipatie is dat de overheid niet als enige de verantwoordelijkheid neemt bij het oplossen van problemen maar dat ook bewoners meer eigen initiatief en verantwoordelijkheid nemen. Dit is goed te zien in de derde generatie burgerparticipatie maar komt ook terug in de tweede generatie burgerparticipatie. Het doel is om te komen tot een 'zelfredzame' burger. Hieraan zijn echter wel een aantal 'mitsen en maren' verbonden, zie hiervoor paragraaf 3.3.3. Volledige terugtrekking van de overheid is hierbij niet gewenst, omdat als zij al weinig aan een probleem willen doen, de kans groot is dat bewoners ontmoedigd worden om zelf het probleem aan te pakken.

Als er gekozen wordt voor een interactief beleidsproces kan dit tenslotte ook leiden tot meer integraliteit bij gemeenten. Participanten laten zich immers bij het formuleren van problemen en bij de keuze voor oplossingen niet leiden door de bestaande beleidskokers op het gemeentehuis. Hierdoor worden ambtenaren gedwongen tot meer samenwerking met andere sectoren. Wanneer een ambtenaar in samenwerking met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven beleid maakt, wordt er bij de problematiek verder gekeken dan het specialisme van de ambtenaar. Er worden projectgroepen gestart met een diversiteit aan specialismen. Hierbij bestaat het gevaar dat er een wilgroeï aan dwarsverbanden ontstaat wat een enorme toename van de kosten met zich meebrengt voor de interne communicatie en coördinatie. Ambtenaren zullen dan in toenemende mate worden aangesproken op generalistische kennis en vaardigheden. Hierdoor bestaat het risico dat specifieke vakkennis en de diepgang van het uiteindelijke beleid worden beperkt (Pröpper, 2009).

## **Bijlage Hoofdstuk 7: Wijkgericht werken in Groningen**

In de bijlage wordt het wijkgericht werken in Groningen op een aantal punten verder toegelicht.

### **Nieuw Lokaal Akkoord**

Het NLA is in Groningen de manier waarop de gemeente intensief samenwerkt met de corporaties aan betere wijken. Het NLA is een uitgebreide set aan afspraken voor de periode 2007-2010 over intensivering van de woningbouw, gemeenschappelijke investeringen in de leefbaarheid van 14 wijken en een aantal andere onderwerpen, zoals duurzaamheid en huisvesting van specifieke groepen. Het NLA komt voort uit het Lokaal Akkoord van 2002 en daarvoor werd er ook al door gemeente en corporaties samengewerkt aan de hand van het convenant Wijkvernieuwing, stammend uit 1998. Inmiddels wordt er in Groningen dan ook gesproken van een traditie van samenwerking tussen gemeente en corporaties die in de afgelopen jaren flink gegroeid is. Momenteel wordt er in Groningen gewerkt aan een verlenging van een aantal onderdelen van het NLA (zoals de omvang van de wijkbudgetten). Dit gaat het NLA 2.0 heten. Hoe dit eruit komt te zien en wat de afspraken zijn is dus voorsnog lastig te zeggen, omdat de nieuwe NLA periode pas zeer recentelijk is ingegaan. Het is echter al wel duidelijk geworden dat, vanwege de bezuinigingen en alle maatregelen die zowel corporaties als gemeente raken, de omvang van deze wijkbudgetten fors zullen afnemen.

Met het NLA willen gemeente en corporaties een extra impuls geven aan de leefkwaliteit in de stad. Wijkvernieuwing wordt door de partijen niet alleen gezien als een fysieke opgave maar ze willen juist ook aandacht leggen op het sociale programma in de wijken. Behalve het geld dat met het NLA is gemoeid, geldt voor Groningen dat twee wijken (De Korrewegwijk/De Hoogte) deel uitmaken van de krachtwijkenaanpak van het Rijk en daardoor konden deze twee wijken dan ook de afgelopen jaren rekenen op een behoorlijke extra financiële impuls. Kijkend naar het NLA dan zijn, naast een verdieping van de samenwerking tussen gemeente en corporaties, de belangrijkste punten:

- 1) De corporaties zorgen de komende 10 jaar met 8000 woningen voor een flinke bijdrage aan de woningbouwproductie en dragen bij aan een versnelling van dit proces.
- 2) Er komen extra (20 miljoen euro in vier jaar) middelen beschikbaar voor de leefbaarheid in 14 wijkvernieuwingswijken. Deze middelen nemen de gemeente en corporaties gezamenlijk voor hun rekening (elk 10 miljoen euro).
- 3) “Er wordt gewerkt vanuit een nieuwe filosofie over de omgang met elkaar en met bewoners en instanties in de wijk: meer zeggenschap voor de wijk, meer samenhang, en meer gericht op zelfredzaamheid” (NLA, 2007;1). Dit is de filosofie van het werken vanuit het ‘vertrouwen in de buurt’ en wordt dus als gemeenschappelijk uitgangspunt genomen voor de werkwijze in de verschillende wijken en zal als belangrijkste stimulans dienen voor de bewonersparticipatie (SEV, 2008).

De afspraken die gemaakt zijn binnen het NLA gelden, voor wat betreft de investeringen in de wijken, voor een periode van vier jaar (2007-2010) en voor wat betreft de woningbouwproductie gelden deze voor een periode van tien jaar. Overigens vallen niet alle wijken in Groningen onder het NLA. In totaal zijn het de volgende 14 wijken die aanspraak kunnen maken op de NLA gelden: Beijum Oost, Corpus den Hoorn, Grunobuurt, Hoogkerk zuid, Korrewegwijk/De Hoogte, Kostverloren, Lewenborg, Oosterhogebrug, Oosterpark, Paddepoel zuid, Selwerd, Tuinwijk, Vinkhuizen, De Wijert noord. Deze investeringen komen trouwens bovenop de reguliere budgetten en investeringen van de gemeente en corporaties in

de wijken.

### *Wijkteams en bewonersparticipatie*

Zoals al eerder is aangegeven is het werken vanuit ‘het vertrouwen in de buurt’ leidinggevend in de manier waarop er gewerkt wordt in de 14 wijken van het NLA. De bedoeling volgens het NLA is om “ruimte te scheppen voor initiatieven van bewoners of andere partijen in de wijk, zoals onderwijsinstellingen, welzijnswerk, corporaties of buurtagenten. Dat vraagt om het formuleren van randvoorwaarden en loslaten door gemeente en corporaties en om het faciliteren van oplossingen die in de buurt zelf tot stand komen” (NLA, 2007;2). Dit betekent ook dat, wanneer bewoners verantwoordelijkheid willen nemen voor hen buurt, zij daarvoor ook de mogelijkheid moeten krijgen. Dit houdt in dat niet al het beleid vanachter het bureau moet worden dichtgetimmerd, maar dat er ruimte wordt gecreëerd om op het niveau van de buurt oplossingen te vinden en te werken aan samenhang in de buurt, aldus het NLA (2007). Later in het hoofdstuk, als de resultaten van de gehouden interviews worden besproken, zal hier nog op worden teruggekomen.

Om de principes van het werken vanuit het ‘vertrouwen in de buurt’ te realiseren is er in de 14 wijken ruimte gecreëerd om op het niveau van de wijk beslissingen te nemen over gemeenschappelijke middelen van gemeente en corporaties. In de afgelopen vier jaar was dit een bedrag van 20 miljoen euro, die werd verdeeld over de 14 wijken op basis van het wijkperspectief. Dit budget is dus een extra budget dat bovenop de reguliere investeringen van gemeente en corporaties komt en wordt geïnvesteerd in de leefbaarheid van deze wijken. Hierbij gaat het om investeringen in de fysieke woonomgeving (grijs en groen), in sociale programma’s, in veiligheid en in het programma Zorgen voor Morgen (gericht op ouderen). Het is de intentie om bewoners nauw te betrekken bij de definitieve inzet van het wijkbudget. Om dit te realiseren zijn er in alle 14 wijken wijkteams opgericht die als belangrijkste taken hebben: het organiseren van de betrokkenheid van bewoners en samen met deze bewoners plannen te ontwikkelen en uit te voeren in navolging van het wijkperspectief. De samenstelling van het wijkteam verschilt overigens per wijk, maar er wordt naar gestreefd dat deze tenminste bestaat uit vertegenwoordigers van de corporaties met bezit in de wijk en een vertegenwoordiger van de afdeling stadsdeelcoördinatie evenals een medewerker van de dienst Onderwijs Cultuur Sport en Welzijn (OCSW). Daarnaast nemen er in sommige wijken locatiemanagers van de Vensterscholen deel in het wijkteam alsmede de opbouwwerkers, die in de diverse wijken actief zijn en is het ook de bedoeling dat er in tenminste vijf wijkteams bewoners zitten. Aan deze doelstelling is op het moment van schrijven wel voldaan aangezien in het merendeel van de wijkteams nu bewoners zitten. Naast het wijkteam zijn er ook nog andere overlegstructuren in de wijken aanwezig. Zo zijn er in verschillende wijken ‘*heel de buurt overleggen*’ die voortkomen uit het ‘Heel de buurtaanpak’ project van het Rijk in samenwerking met de gemeente. In deze overleggen worden de ontwikkelingen in de wijk besproken aan de hand van bepaalde thema’s die zich op buurt- en wijkniveau voordoen. De wijkteams houden zich vooral bezig met het vormgeven, faciliteren en organiseren van de betrokkenheid van bewoners door middel van het stimuleren van bewonersinitiatieven. Hoe deze initiatieven tot stand komen en op welke manier hier het wijkbudget voor wordt aangewend, verschilt per wijk. In sommige wijken kunnen initiatieven op elk moment worden ingediend en goedgekeurd en sommige wijken houden vast aan een bepaalde methode van ideeën verzamelen. Zo wordt er in de Korrewegwijk eens per jaar door bewoners op initiatieven gestemd op de wijkstemdag. Op deze dag worden dan alle initiatieven gekozen die dat jaar worden uitgevoerd en wordt er bepaald met welk budget dit gepaard gaat. Op deze methodiek van ideeën verzamelen in de Korrewegwijk zal later nog worden teruggekomen. Overigens is het wel de bedoeling dat de wijkteams bij toekenning van de budgetten voorrang

geven aan projecten waarbij bewoners zelf een actieve rol willen en kunnen spelen. Naast het stimuleren van bewonersinitiatieven, is het wijkteam ook verantwoordelijk voor het maken van een wijkperspectief, dat tevens richtinggevend is voor de investeringen in de wijk.

#### *Organisatie van het NLA*

Daar waar de wijkteams de basis vormen van de NLA organisatie, wordt de top gevormd door het Bestuurlijk Overleg Lokaal Akkoord (BO). In het BO zitten drie wethouders, de Algemeen Directeuren van de diensten RO/EZ en OCSW en de Algemeen Directeuren van de deelnemende corporaties. Het BO is ondermeer verantwoordelijk voor het vaststellen van de voortgangsrapportages, de wijkinvesteringsplannen en het samenwerkingsbeleid. Daarnaast is er nog een Stuurgroep Wijkvernieuwing en een Stuurgroep Woningbouw actief onder het bestuurlijk overleg, waarbij de Stuurgroep Wijkvernieuwing belast is met het aansturen van de integrale wijkvernieuwing en de Stuurgroep Woningbouw de gemaakte afspraken in het NLA wat betreft de woningbouwproductie in de gaten moet houden. Om de organisatie compleet te maken is er ook nog een Programmaleider Lokaal Akkoord aangesteld die verantwoordelijk is voor de algemene voortgang van de in het NLA gemaakte afspraken en die partijen er op aanspreekt wanneer er niet aan de gemaakte afspraken wordt voldaan (SEV, 2008).

#### **Knelpunten wijkgericht werken in de gemeenteorganisatie**

Volgens dhr. Dalstra zijn er in het wijkgericht werken van de gemeente Groningen een aantal problemen te benoemen die terug te voeren zijn op de organisatievorm van de gemeente Groningen. In Groningen is het momenteel zo dat de gemeente bestaat uit een achttal verschillende diensten (zoals de OCSW en RO/EZ etc.). Deze diensten hebben allemaal een eigen begroting en kennen een zekere vorm van autonomie. De kern van het wijkgericht werken is juist dat het om een integrale benadering gaat, zo stelt dhr. Dalstra. Hij zegt hierover: *“wat je nou vooral ziet in de huidige situatie is dat de diensten vanuit hun expertise allemaal zelf op de wijk afgaan, zoals de vakspecialisten. En je dus in de wijk zomaar vier of vijf mensen van de gemeente Groningen aan tafel kunt vinden in bepaalde omstandigheden.”*. Volgens zijn analyse moet het in de gemeente organisatorisch anders worden aangepakt waardoor je uiteindelijk ook efficiënter kunt werken. Hij wil er eigenlijk naar toe, dat er voor alle wijken een wijkanalyse (wat speelt er nu en wat zijn de knelpunten) en een wijkperspectief (hoe moet het er in 2020 uitzien) wordt gemaakt. Deze wijkperspectieven zijn overigens nu nog niet voor alle wijken gemaakt en hierbij is het vooral de bedoeling dat de perspectieven in overleg met bewoners tot stand komen. Als je dan dus een foto van hoe het nu is in de wijk hebt en je hebt een beeld van de toekomst, dan kan je als je terugredeneert ook vaststellen wat dan in 2012, 2013 etc. de inhoud van het wijkprogramma zou moeten zijn om bij het doel te uit te komen. Dit gebeurt nu dus nog niet maar dit is volgens Dalstra van groot belang omdat: *“Als je hem zo insteekt dan kan je dus zeggen in zo’n jaarprogramma voor een wijk voor zowel de sociale kant (OCSW), de fysieke kant (RO/EZ), de milieudienst kant (schoon, heel, veilig) wat de opgaven zijn. En kunnen, al die dingen in een geïntegreerd geheel worden samengevat. Waarbij je dan ook kan zeggen dat de aansturing door één persoon van de gemeente moet gebeuren, en het kan best zo zijn dat het door verschillende diensten en personen wordt uitgevoerd, maar de verantwoordelijkheid komt bij één persoon te liggen. Zowel in tijd, resultaat, doorlooptijd als in financiën. Als je dat doet en vervolgens koppel je het ook nog aan een goede communicatie en participatie met de wijk dan ben je volgens mij een heel eind op weg. En wordt het dus ook efficiënter”*.

Het wordt efficiënter omdat er dan bijvoorbeeld niet meer vier verschillende personen bij een vergadering hoeven te zijn omdat ze toevallig bij vier verschillende diensten werken. In het vervolg zou het dan nog maar één persoon hoeven te zijn.



Om dit te bereiken willen ze in Groningen, evenals wat ook in Utrecht de bedoeling is, de post van wijkregisseur creëren. Op dit moment is het echter nog zo dat er in Groningen vanuit wijkzaken wordt gewerkt met 3 gebiedsmanagers die meerdere wijken bestrijken en daarnaast zijn er nog stadsdeelcoördinatoren (deze werken dienstoverstijgend) die zich vooral bezig houden met de fysieke kant. Dat de gebiedsmanagers meerdere wijken bestrijken zorgt volgens dhr. Dalstra ook voor problemen omdat ze een te groot gebied hebben waardoor ze niet in alle wijken genoeg aanwezig kunnen zijn en dus niet altijd goed weten wat er speelt. Simpelweg omdat ze niet genoeg tijd hebben en daardoor dus keuzes moeten maken. Dit zorgt uiteindelijk ook weer voor problemen in de wijken, omdat er voor bewoners en professionals niet een duidelijk aanspreekpunt is die uiteindelijk de verantwoordelijkheid neemt. De bedoeling is, dat in de toekomst de wijkregisseur de algemeen projectleider is, die stuurt op het proces en niet op de inhoud. Maar dit proces van hoe ze het in de toekomst willen organiseren in Groningen is nu nog in de voorbereidende fase. Omdat het namelijk ook een organisatiewijziging vraagt. Dit betekent dat de kernafdelingen die zich bezig houden met wijken, zoals wijkzaken van de OCSW en de dienst stadsdeelcoördinatie vanuit de verschillende diensten zullen moeten worden samengevoegd. Dit houdt in dat er een reorganisatie moet plaatsvinden en dat kost volgens Dalstra tijd omdat je dit ten eerste goed moet voorbereiden en omdat de gemeente toch vrij conservatief is wanneer het om vernieuwing in de organisatie gaat.

### **Krachtwijkenaanpak**

Met het geld van de krachtwijkenaanpak kwam heel veel geld beschikbaar en moesten er opeens allemaal projecten worden gekozen.

Mevr. De Lange zegt hierover: “Er moesten ineens allemaal projecten worden gekozen en iedereen mocht maar roepen welke projecten er gekozen moesten worden. En iedereen ziet daar natuurlijk geld in. Wel met goede intenties. Het waren hele leuke projecten allemaal.” Ze had het idee dat soms wel door beroepskrachten teveel het eigen belang werd nagestreefd. Volgens haar was het: “een beetje als vliegen op de stroop. *Op een gegeven moment waren er meer dan 160 beroepskrachten aan het werk in de wijk*”. Zij had de illusie dat ze eerst met iedereen zou gaan kennismaken, maar dat was niet zo. Momenteel zijn heel veel projecten afgelopen en wordt het weer ietsjes rustiger. Wat er volgens haar vooral verkeerd is gegaan is dat: “*het geld in de basis had moeten worden geïnvesteerd. Ze hadden moeten kijken wat er nu in de basis aan projecten en werkers in de wijk waren. Wat moeten we versterken en wat moeten we uitbouwen en hoe heeft het een vervolg. Want nu zijn er heel veel projecten eventjes ingevlogen en die zijn nu weer weg*”. En zij vraagt zich nu af: “*wat heb je er nu uiteindelijk aan gehad*”. Ook omdat er in de praktijk weinig samenhang zat in de projecten. Zij heeft het dan ook over een projectencarrousel. En de samenwerking in die periode verliep niet goed omdat het totaal niet overzichtelijk was. Ze is dan ook: “*blij dat het nu weer iets overzichtelijker wordt, zodat je als werker ook weet wie je nu moet hebben in de wijk*”. Uiteraard vindt ze het wel goed dat er geïnvesteerd wordt maar ze vindt dat dit niet op een degelijke, samenhangende manier is gebeurd. Dit beeld wordt ook bevestigd door dhr. Dalstra: “*dat hebben wij natuurlijk zelf ook wel gezien. En die tijd is nu ook voorbij*”. Het had volgens hem vooral te maken met het feit dat: “*er naast het NLA in die wijken het begrip krachtwijken ging spelen. En de centrale overheid daar enorm de regie op voerde en veel geld in ging steken. Dan ga je dus ook een situatie krijgen, dat als de Rijksoverheid ergens geld insteekt dan moet je het ook uitvoeren. Want anders krijg je het geld niet. Dus dan ga je er plannen voor maken en dan ga je daarna pas constateren wat de gevolgen ook alweer waren van die enorme concentratie op deelgebieden*”. Hij vindt het overigens wel goed dat er geïnvesteerd werd in die wijken, omdat deze dat ook echt nodig hadden en dan met name fysiek gezien. En daar is volgens hem ook heel veel in gebeurd.

Volgens dhr. Mulder heeft het krachtwijkenverhaal inderdaad voor wel wat problemen gezorgd in de wijk. Mede omdat dit een spoor was dat volledig naast de NLA budgetten liep en er tussen de beiden dus weinig samenhang was. Volgens hem was het spoor van de krachtwijken erg ingewikkeld en erg groot. En dat kwam vooral door hoe het georganiseerd was. Hij zegt hierover: *“er was een enorme hoeveelheid aan projecten die vanaf dat spoor waren ingezet. Daar waren projecten bij waar bewoners voor een deel wel invloed op hadden maar ook voor een heel groot deel niet. Omdat het heel erg individueel gericht was op bewoners. Zoals problemen achter de voordeur en dat soort projecten”*

Het probleem hierbij was vooral dat het voor bewoners niet duidelijk was welk project nou van welk spoor afkomstig was. Bewoners die zien namelijk het verschil niet of het project nou uit de pot van de krachtwijken komt of van het NLA. Volgens dhr. Mulder: *“is dat ook niet interessant voor bewoners en daar moet je ze ook niet mee lastig vallen. Maar bewoners die denken wel wat een gedoe allemaal en hoe kan dat nou. Die zien die twee sporen als één geheel”*. Dit maakte het voor het wijkteam ook erg lastig omdat zij vaak ook niet wisten wie nou precies waar verantwoordelijk voor was. Het is volgens hem vooral de organisatie rondom de krachtwijken geweest die voor heel wat ruis heeft gezorgd. En dan ook met name de verkeerde verwachtingen die soms bij bewoners zijn gewekt. Vaak werd er namelijk gezegd dat bewoners invloed konden uitoefenen op een programma terwijl dat eigenlijk niet zo was, omdat veel van deze programma's heel erg op het individu waren gericht. Hij zegt hierover: *“dat soort dingen heeft wel behoorlijk wat gedoe opgeleverd. En daar had het wijkteam dan ook wel weer last van omdat bewoners dat als één geheel zagen”*. Uiteindelijk bestond de organisatie van de krachtwijkenaanpak uit een kerngroep, naast nog een aantal andere bestuurlijke lagen die erboven zaten, met een dagelijks bestuur die verantwoordelijk was voor het opstellen en uitvoeren van de jaarplannen. En het jaarplan voor de Korrewegwijk bestond dan uiteindelijk wel uit beide sporen. Deze bestond dus uit het individuele spoor (krachtwijken) en het collectieve spoor (NLA projecten). Om het voor bewoners toch nog enigszins duidelijk te maken is er voor gekozen om al deze projecten (ook de fysieke wijkvernieuwing) samen te vatten onder de naam 'mooi blijven wonen', zodat er toch nog enigszins één gezicht is voor de bewoners in de wijk. Er waren ten tijde van de periode van de krachtwijkaanpak dus eigenlijk twee aanspreekpunten in de wijk: de kerngroep voor het individuele spoor en het wijkteam voor het collectieve spoor. Het probleem was dat aanvankelijk in de kerngroep mensen zaten van corporaties en gemeenten die zelf niet heel veel in de wijk kwamen aldus dhr. Mulder. Later is de kerngroep aangevuld met professionals die wel meer in de wijk aanwezig waren, zoals dhr. Mulder. Dat is volgens dhr. Mulder heel bewust gedaan omdat: *“wij heel veel in bewoners overleggen zitten en wij dan ook veel vragen krijgen over het individuele programma. Wij waren hier wel op hoofdlijnen van op de hoogte, maar niet over alles. En dan wisten wij het vaak ook niet als bewoners een vraag hadden. Dat is de reden waarom we nu wel in die kerngroep zitten. Om toch feeling te krijgen van wat er gebeurt en dit kunnen meenemen in de overleggen in de buurt”*.

Dat hele proces van de krachtwijken is dus volgens hem een zeer lastig proces geweest, wat ook de samenwerking in de wijk heeft bemoeilijkt. Vooral de organisatie rondom de krachtwijken was moeilijk omdat boven de kerngroep ook nog andere bestuurlijke lagen zaten die geregeld in conflict waren over wie nou de verantwoordelijkheid zou nemen. Hier hadden dan uiteindelijk de professionals in de wijk ook weer last van.

## **Bijlage Hoofdstuk 8: Wijkgericht werken in Deventer**

In de bijlage wordt het wijkgericht werken in Deventer op een aantal punten wat verder toelicht.

### **Organisatie en werkwijze Deventer wijkaanpak**

Om de wijkaanpak in goede banen te leiden is er in elke wijk een wijkkoppel geïnstalleerd bestaande uit een wijkambtenaar en een wijkopbouwwerker. Zij zijn het centrale aanspreekpunt voor de bewoners in de wijk. De wijkambtenaren zijn overigens wel gezamenlijk gehuisvest in één kantoor. Wanneer bewoners problemen en ideeën willen bespreken die te maken hebben met de leefbaarheid in de wijk dan kunnen zij hiervoor contact opnemen met het wijkkoppel.

De Deventer wijkaanpak bestaat uit een cyclus van twee jaar. Elke twee jaar wordt er een wijkprogramma vastgesteld waarin de projecten staan die in die twee jaar worden uitgevoerd. Om tot dit wijkprogramma te komen wordt er elke twee jaar samen met bewoners gekeken naar wat er in de wijken voor verbetering vatbaar is. Hieruit worden vervolgens de projecten gekozen die in het wijkprogramma komen. Dit gebeurt volgens een vast concept van wijkaanpakrondes die bestaan uit de volgende drie stappen:

1. Samen op onderzoek: bewoners bekijken samen met het wijkkoppel en vertegenwoordigers van verschillende instellingen hoe de wijk ervoor staat. Er wordt gekeken naar waar bewoners last van hebben wat ze graag zouden willen en wat hun ideeën zijn. Bewoners kunnen in deze ronde ideeën inbrengen via onder andere een ideeënkaart die in de wijkkrant van elke wijk is bijgevoegd. Hierbij kan van alles aan de orde komen, zolang het maar te maken heeft met de kwaliteit van het wonen en leven in de wijk.
2. Samen kiezen: in deze stap wordt bepaald welke problemen, ideeën en wensen die uit de vorige stap komen het belangrijkste worden gevonden door bewoners. Welke resultaten moeten er worden bereikt? En vooral welk bijdrage kunnen bewoners zelf leveren aan een oplossing? Deze vraag wordt overigens ook gesteld aan de professionals in de wijk. De uitkomst van de tweede stap levert uiteindelijk het wijkprogramma op. Hierin staat welke projecten worden uitgevoerd, wanneer dat gebeurt, wie eraan meewerkt en hoeveel het kost. Het college van burgemeester en wethouders verbindt zich vervolgens ook aan het wijkprogramma.
3. Samen aan de slag: de projecten die in het wijkprogramma staan moeten vervolgens verder worden uitgewerkt en uitgevoerd. Om dit te doen vormt een aantal bewoners samen een taakgroep, die de voorbereiding en uitvoering van het project op zich neemt. Tevens zorgen ze voor betrokkenheid van omwonenden en houden ze in de gaten of het project naar wens wordt uitgevoerd. Afhankelijk van het onderwerp kan het zijn dat er ook professionals deel uitmaken van de taakgroep. Echter er moeten wel altijd bewoners in de taakgroep zitten anders gaat het project niet door (Gemeente Deventer, 2011).

Verder kent elke wijk een wijkteam, bestaande uit een aantal actieve bewoners. Het wijkteam signaleert en bespreekt actuele ontwikkelingen of kwesties die in de verschillende buurtjes of in de wijk leven met politici, bestuurders en instellingen. Zij hebben voornamelijk een signalerende rol en zijn dus met name een klankbord voor de professionals in de wijk en niet een representatieve vertegenwoordiging van bewoners. Alhoewel hier wel zoveel mogelijk naar gestreefd wordt. Verder is het wijkteam verantwoordelijk voor het vaststellen van het wijkprogramma en daarmee ook voor de verdeling van het wijkbudget. Samen met het wijkkoppel houdt het wijkteam de voortgang van het wijkprogramma in de gaten en bekijkt na afloop wat er gerealiseerd is (Gemeente Deventer, 2011).

Elke wijk kan jaarlijks beschikken over een eigen budget. Daaruit kan de wijk naar eigen inzicht maatregelen betalen die de leefbaarheid ten goede komen. Dit bedrag ligt afhankelijk van de grootte van de wijk tussen de 50 en 100.000 euro per jaar per wijk. In vergelijking met NLA wijken in Groningen is dit bedrag dus wel aanzienlijk kleiner. Maar dit hoeft niet te betekenen dat het niet toereikend is omdat ook daar gebleken is dat dit soort bedragen, voor de meest projecten die bewoners willen uitvoeren, meer dan voldoende is. Hoe het geld besteedt wordt, bepalen de bewoners dus zelf aan de hand van het drie stappen plan van de Deventer wijkaanpak.

Bestuurlijk gezien ligt de verantwoordelijkheid van de wijkaanpak bij de verschillende wijkwethouders. Zij bewaken de voortgang van de wijkaanpak en bij weerstanden of problemen is het de bedoeling dat zij het initiatief nemen om de zaak weer vlot te trekken. De wijkwethouder bespreekt de voortgang van het wijkprogramma met het wijkteam en in het college van B&W. Tevens zijn er door alle politieke partijen contactraadsleden voor de wijken benoemd. Voor de raadsleden is de wijkaanpak een handig middel om zich te informeren over wat er in de wijken leeft en wat de effecten zijn van het gemeentelijke beleid. Naast het wijkbudget kunnen bewoners ook nog gebruik maken van de zogenaamde ‘snelle maatregel’ die een wijkmanager ter beschikking kan stellen. Dit bedrag (maximaal 1000 euro) is bedoeld voor kleine snelle acties die niet in het proces van de wijkaanpak rondes hoeven. Op dit bedrag kan op elk moment aanspraak gemaakt worden, mits de bewoner het zelf aandraagt, mede organiseert en het een idee is dat bijdraagt aan de leefbaarheid in de buurt (Gemeente Deventer, 2011).

### **Achtergrond bij de vertraging van de wijkvernieuwing in de Rivierenwijk**

Dat het fysieke programma van de wijkvernieuwing in de Rivierenwijk nu zover achterloopt, heeft er vooral mee te maken dat de Rivierenwijk in tweeën wordt gedeeld door een drukke verkeersas (de Amstellaan). Voor de gemeente was deze weg (zie afbeelding 8.1) echt een probleempunt, omdat hij ook een stedelijke doorstroom functie heeft. Daarom wilde de gemeente deze verbreden voor een betere doorstroming, hierdoor werd de scheiding in de wijk echter alleen nog maar duidelijker. Deze weg werd door alle partijen steeds meer als een probleem gezien omdat hij de wijk in tweeën splitste. Het idee was daarom om deze twee gebieden met elkaar te verbinden, zodat er weer één wijk ontstond. De plannen rondom deze weg werden echter steeds groter en ambitieuzer, zo was er op een gegeven moment zelfs sprake van een ponte vecchio (naar voorbeeld van Florence) waarmee de weg zou kunnen worden overkluisd. Hiervoor zou de Amstellaan dan weer moeten worden verdiept en dat kostte veel extra geld. Om dit dan weer te bekostigen moesten er 900 woningen, in plaats van de oorspronkelijke 500, worden gebouwd. Veel van de professionals (vooral het rijk en de gemeente) vonden dit een heel mooi plan, omdat vooral de Rentree hierin veel risico nam. Vervolgens is er bij de Rentree ook nog een crisis ontstaan waarbij de directeur is ontslagen. Er is nu een nieuwe directeur benoemd die de opdracht heeft om alles weer binnen normale proporties te brengen en minder risico te nemen met de plannen. Dit alles heeft er toe geleid dat uiteindelijk al de oude plannen van tafel zijn geschoven omdat het financieel niet haalbaar bleek en te risicovol was.

Afbeelding 8.1: De Amstellaan. De drukke verkeersas die de Rivierenwijk in tweeën deelt



Bron: Gemeente Deventer, 2011

## **Bijlage Hoofdstuk 9: Wijkgericht werken in Utrecht**

In deze bijlage wordt het wijkgericht werken in Utrecht op een aantal punten verder toegelicht.

### **Organisatie wijkgericht werken Utrecht**

De gemeente Utrecht is in het kader van het wijkgericht werken ingedeeld in tien wijken. Deze indeling is vooral bedoeld om de organisatie van het wijkgericht werken vanuit de gemeente goed in te vullen, want eigenlijk bestaan deze wijken nog weer uit ongeveer 48 subwijken en buurten. In elke wijk heeft de gemeente zowel politiek als ambtelijk vaste aanspreekpunten aangesteld. Zo is er voor alle wijken een wijkwethouder benoemd. Deze is namens het college van burgemeester en wethouders (B&W) het aanspreekpunt voor bewoners. Zij houden regelmatig gesprekken voor de bewoners in de wijk en moeten zo goed mogelijk in de gaten houden of de belangen van de wijk zijn terug te vinden in het beleid van de gemeente. Daarnaast wil ook de gemeenteraad betrokken blijven bij de wijken en dit doet zij door twee keer per jaar wijkbijeenkomsten te houden. Via deze wijkbijeenkomsten kunnen de raadsleden van bewoners horen wat er leeft en speelt in de wijk. Via de wijkwethouders en de wijkbijeenkomsten van de gemeenteraad wordt de link naar de politiek gemaakt in Utrecht. Ambtelijk gezien is het wijkbureau het aanspreekpunt van de gemeente voor bewoners. De volgende paragraaf zal hierop verder ingaan.

#### *Wijkbureau en wijkmanager*

In elk van de tien wijken is een wijkbureau (onder de verantwoordelijkheid van de Dienst Wijken) en/of een wijkservicecentrum te vinden die de ambtelijke organisatie van de gemeente vertegenwoordigt en centraal staat binnen de organisatie van het wijkgericht werken. Aan het hoofd van dit wijkbureau staat de wijkmanager. De wijkmanager wordt bijgestaan door een aantal assistent-wijkmanagers, een officiële manager en accountmanagers van de gemeentelijke vakdiensten (Stadsbeheer, Diens Maatschappelijk Ontwikkeling etc.). Afhankelijk van de wijk kunnen er daarnaast ook nog andere professionals werkzaam zijn op het wijkbureau. Het wijkbureau is het eerste aanspreekpunt voor bewoners in de wijk, waar zij terecht kunnen met alle vragen en klachten die betrekking hebben op gemeentelijke activiteiten of problemen die er in de wijk zijn. Één van de belangrijkste functies van het wijkbureau is het onderhouden van netwerken in de wijk en het zo goed mogelijk vormgeven en bevorderen van

bewonersparticipatie. Op welke manier bewoners dan kunnen participeren, zal later nog blijken.

Het wijkbureau heeft de uitvoerende verantwoordelijkheid voor het leefbaarheidsbudget en de wijkveiligheid. Verder hebben de wijkbureaus vooral een procesrol omdat de gemeentelijke vakdiensten verantwoordelijk blijven voor de uitvoering van de meeste activiteiten in de wijk. Het is de taak van de wijkmanager om in hun procesrol verbindingen te leggen tussen de sectorale logica van de vakspecialisten en de complexe wijkdynamiek. In de praktijk zijn de wijkmanagers echter, volgens Gelderloos en Weekenborg (2010) niet op de hoogte van alle gemeentelijke activiteiten en voorgenomen inspanningen in de wijk, wat het lastig maakt om deze activiteiten te beïnvloeden. Dit komt omdat de verschillende diensten niet verplicht zijn om, bij beleidsvoornemens die betrekking hebben op een bepaalde wijk, advies te vragen bij de wijkmanager. Hierdoor kan het dus voorkomen dat een wijkmanager pas in een laat stadium wordt geïnformeerd over deze voornemens (Gelderloos & Weekenborg, 2010). In het kader van de krachtwijken (waarvan er vier zijn in Utrecht) is de procesrol van de wijkmanager uitgebreid tot een programmatische rol. De aansturing en coördinatie van de krachtwijkenaanpak vindt per wijk plaats in programmateams. De wijkmanagers geven leiding aan dit programmateam en geven sturing aan het Wijk Actie Programma (WAP) dat voor hun wijk geldt.

### **Participatie**

Wanneer bewoners en ondernemers initiatieven hebben om de leefbaarheid en veiligheid in de buurt te verbeteren dan kunnen ze aanspraak maken op het leefbaarheidsbudget, die beheerd wordt door het wijkbureau. De gemeenteraad heeft hiervoor in 2011 een bedrag van 700.000 euro per wijk beschikbaar gesteld. Dit bedrag is alleen bedoeld voor initiatieven die de leefbaarheid in een buurt of wijk ten goede komen en moet dus bedoeld zijn voor een grotere groep bewoners en niet voor een klein gedeelte van een straat. Om aanspraak te maken op het leefbaarheidsbudget kunnen bewoners een schriftelijke aanvraag indienen bij het wijkbureau. Deze beslist vervolgens of er aan de voorwaarden wordt voldaan en stelt een bepaald budget ter beschikking.

In 2002 zijn in het kader van het plan 'Wijkaanpak in Uitvoering (2006)' in alle wijken in Utrecht wijkraden opgericht. De wijkraad is het officiële overlegorgaan voor de gemeente in de wijk en deze wijkraden hebben dan ook een belangrijke positie in het wijkgericht werken van Utrecht. Ze vormen de schakel tussen de bewoners en de gemeente. Het doel van de wijkraad is om het beleid en de werkzaamheden van de gemeente beter af te stemmen op de wensen, ideeën en klachten van bewoners. Ze proberen de gemeente te helpen inzicht te krijgen in wat er leeft in de wijk, door met bewoners in gesprek te gaan. Daarnaast wordt er elk jaar door de wijkraad een wijkraadpleging georganiseerd, waarbij aan bewoners wordt gevraagd wat zij belangrijke thema's en onderwerpen vinden. Deze wijkraden zijn onafhankelijk en bepalen zelf waarmee ze zich willen bemoeien en waarmee niet. Dit kunnen zij ondermeer doen door gevraagd en ongevraagd advies te geven aan zowel het wijkbureau als aan het college van B&W.

Behalve via de wijkraden staat de participatie van bewoners, binnen het wijkgericht werken, zeer hoog op de agenda bij de gemeente. Ze willen zoveel mogelijk bewoners betrekken bij de plannen in de wijk en hen ruimte bieden om zelf actief te zijn voor hun buurt. In dit kader heeft de gemeenteraad in april 2010 de 'Utrechtse participatiestandaard' vastgesteld, die als leidraad moet gaan dienen voor de werkwijze van ambtenaren. Aan de hand van deze standaard, en de stappen die erin doorlopen worden, kunnen ambtenaren per project bepalen welke rol voor bewoners gewenst is en vooral ook welke verantwoordelijkheid hier dan bij hoort. Met deze participatiestandaard onderscheidt de gemeente vier verschillende participatieniveaus: informeren, raadplegen, adviseren en co-produceren. In hoeverre

bewoners nou echt de verantwoordelijkheid krijgen en nemen en op welk niveau de participatie meestal zit, zal blijken bij discussiepunt 3.

### **Wijkgericht werken in de toekomst**

Omdat het wijkgericht werken nog te vaak sectoraal is en nog niet afdoende sprake is van een integrale benadering, mede omdat de wijkmanagers nog niet overal bij betrokken worden, wil de gemeente het wijkgericht werken op een aantal punten versterken. Één van deze punten is dat de functie van de wijkmanager wordt omgezet naar die van wijkregisseur. Hij wordt dan verantwoordelijk voor het verbinden van de vraag uit de wijk aan het gemeentelijke aanbod. Dit houdt in dat hij tijdig betrokken moet worden bij de voor de wijk relevante beleidsontwikkelingen, zowel in de programmering als in de uitvoering. Bij beleidsontwikkelingen moet hij meedenken vanuit zijn kennis van de verschillende belangen in de wijk en wordt hij verantwoordelijk voor het bewaken van de integraliteit en de effectiviteit van de uitvoeringsprogramma's. Hij is niet verantwoordelijk voor de uitvoering ervan, dit blijft bij de verschillende diensten, maar zal er wel op moeten sturen. Dit kan hij doen door ook over de grenzen van de diensten heen te kijken, en ook andere ontwikkelingen in de wijk mee te nemen in de besluitvorming, en in te grijpen wanneer dat nodig is. De diensten worden dan ook in de toekomst verplicht om aan de wijkregisseur advies te vragen wanneer zij beleidsvoornemens hebben die betrekking hebben op zijn wijk. Tevens wordt het zijn taak om de participatie in de wijk te stimuleren (Gemeente Utrecht, 2011). Daarnaast wil de gemeente minder verkokerd en meer horizontaal gaan werken door het wijkgericht werken gemeentebreed neer te zetten. Het geldt dus in de toekomst niet meer voor een aantal diensten (zoals Wijkzaken) maar voor de gehele gemeentelijke organisatie (Gemeente Utrecht, 2011).