Vertrouwen in de buurt

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2007.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is (tot 31 december 2007):
prof. dr. W.B.H.J. van de Donk (voorzitter)
mw. prof. mr. dr. L. Hancher
prof. dr. P.A.H. van Lieshout
prof. dr. P.L. Meurs
prof. dr. J.L.M. Pelkmans
drs. I.J. Schoonenboom
prof. dr. J.J.M. Theeuwes
prof. dr. P. Winsemius

Secretaris: dr. A.C. Hemerijck

De WRR is gevestigd:
Lange Vijverberg 4-5
Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070-356 46 00
Telefax 070-356 46 85
E-mail info@wrr.nl
Website http://www.wrr.nl

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Vertrouwen in de buurt

Amsterdam University Press, Amsterdam 2005

Omslagfoto: Sake Rijpkema/Hollandse Hoogte

Omslagontwerp: Studio Daniëls, Den Haag
Vormgeving binnenwerk: Het Steen Typografie, Maarssen

ISBN 90 5356 735 6
NUR 741

© WRR/Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam 2005

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jº het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Aan de Minister-president
Voorzitter van de Ministerraad
De heer mr. dr. J.P. Balkenende
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

ons kenmerk 2005027pvl/lt	**doorkiesnummer** 070-356 4691	**telefax** 070-356 4685
Onderwerp WRR-rapport	**Email** info@wrr.nl	**datum** 14 maart 2005

Hierbij zenden wij u het rapport 'Vertrouwen in de buurt'. De raad biedt met dit rapport inzicht in de manier waarop burgers, door versterking van kleinschalige verbanden effectief kunnen bijdragen aan de leefbaarheid van hun buurt. Burgers kunnen een belangrijke rol spelen bij de voorkoming en aanpak van problemen die de kwaliteit van die leefomgeving soms ernstig onder druk zetten. Het rapport laat zien onder welke voorwaarden op buurtniveau 'sociaal kapitaal' ontstaat en groeit, en hoe de betrokkenheid van politici en ambtenaren daarbij het meest verstandig vorm kan worden gegeven. De samenwerking met de burgers zal altijd een belangrijke voorwaarde voor succes zijn.
Aan dit rapport ligt een uitvoerige empirische inventarisatie van 'sterke praktijken' ten grondslag. Daarin wordt geanalyseerd hoe op het niveau van buurten alledaagse vraagstukken zoals de fysieke inrichting, veiligheid, onderwijs en sociale infrastructuur beter kunnen worden aangepakt. Uit het rapport blijkt dat er verspreid over het land, in achterstands- en voorstandsbuurten, in grote steden en kleine dorpen, serieuze mogelijkheden bestaan om met buurtbewoners onderling en in wisselwerking met de overheid een groot aantal van die problemen te voorkomen en aan te pakken. Op termijn zou zo'n aanpak ook kunnen leiden tot een groter vertrouwen in onze democratische instituties. Kortom: de buurt kan ertoe doen.

De raad schenkt aandacht aan de uitgebreide menukaart met beleidsopties waarmee een buurtgericht beleid vorm kan krijgen, met name binnen gemeenten. Een tweesporenaanpak, enerzijds gericht op de sociale herovering in achterstandsbuurten en anderzijds op het verwerkelijken van kansen over het gehele land, geeft daarbij een belangrijke oriëntatie.
Om het optimale resultaat te realiseren is een ondersteunende rol van het rijk vereist. Sterke buurten en betrokken burgers vragen om een sterke verandering in de bestuurlijke cultuur, en om een ambitieuze en vernieuwende lokale democratie die met het gezicht naar de samenleving staat.

Volgens de procedure van de Instellingswet ziet de raad graag de bevindingen van de ministerraad tegemoet.

De voorzitter,

Prof.dr. W.B.H.J. van de Donk

De secretaris,

Dr. A.C. Hemerijck

Lange Vijverberg 4-5, Postbus 20004, 2500 EA Den Haag
telefoon (070) 356 46 00, website http://www.wrr.nl

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting 11

Ten geleide 17

1 Inleiding 19
1.1 De buurt als mogelijk object én aangrijpingspunt van beleid 19
1.2 Enkele begripsomschrijvingen 20
1.3 Onderzoeksvragen 23
1.4 Aanpak en methode 24
1.5 Opbouw van het rapport 26

2 Buurt-, wijk- en plattelandsbeleid in Nederland 29
2.1 Positionering van onderzoek 29
2.2 Geschiedenis van de wijkaanpak 29
2.2.1 Inleiding 29
2.2.2 De jaren veertig en vijftig: de eerste golf van wijkaanpak 30
2.2.3 De jaren zeventig: de tweede golf van wijkaanpak 33
2.2.4 De jaren negentig: de derde golf van wijkgericht beleid 37
2.2.5 Recente ontwikkelingen 40
2.3 Plattelandsontwikkeling en -beleid 41
2.3.1 Inleiding 41
2.3.2 De stand van het platteland 42
2.3.3 De jaren vijftig en zestig: organisatie van efficiënte voedselvoorziening 43
2.3.4 De jaren zeventig en tachtig: romantisering en voortgaande economisering 44
2.3.5 Het tegenwoordige platteland: woondorpen 45
2.4 Conclusies in perspectief 47

3 Empirische bevindingen: het perspectief van bewoners 51
3.1 Eerste onderzoeksvraag: kan de buurt ertoe doen? 51
3.2 De fysieke inrichting van de woonomgeving 52
3.2.1 Meerwaarde voor bewoners: geborgenheid, eigenheid en het tegengaan van isolement 52
3.2.2 Meerwaarde voor overheid en wooncorporaties: handvat voor actie 55
3.2.3 Differentiatie naar buurt 57
3.2.4 Integraal beleid 59
3.2.5 Coproductie bij beleidsvoorbereiding 61
3.2.6 Gepaste afstand bij uitvoering 64
3.3 Veiligheid 66
3.3.1 Meerwaarde voor bewoners: (gevoel van) veiligheid 66
3.3.2 Meerwaarde voor overheid en politie: eerste verdedigingslinie bij bewoners 67
3.3.3 Differentiatie, bouwend op de kwaliteiten van een buurt 68

	3.3.4	Integraal beleid	72
	3.3.5	Coproductie van beleid	75
	3.3.6	Gepaste afstand bij de uitvoering	77
3.4		Onderwijs en kinderopvang	80
	3.4.1	Meerwaarde voor bewoners en scholen	80
	3.4.2	Meerwaarde voor de overheid	82
	3.4.3	Differentiatie naar buurt	83
	3.4.4	Integraal beleid	86
	3.4.5	Coproductie van beleid	87
	3.4.6	Gepaste afstand bij uitvoering	89
3.5		Sociale infrastructuur	91
	3.5.1	Meerwaarde voor bewoners: sociaal vertrouwen	92
	3.5.2	Meerwaarde voor overheid en welzijnsorganisaties	93
	3.5.3	Differentiatie	94
	3.5.4	Integraal beleid	98
	3.5.5	Coproductie van beleid	100
	3.5.6	Gepaste afstand bij uitvoering	105
3.6		Conclusie: de buurt kan ertoe doen, onder voorwaarden	109
4		**Empirische bevindingen op bestuurlijk gebied**	115
4.1		Raakvlak van logica's	115
4.2		Bestuurlijke spanningsvelden	117
	4.2.1	Spanningsveld 1: gedifferentieerde of uniforme aanpak?	119
	4.2.2	Spanningsveld 2: integrale of functionele (sectorale) aanpak?	122
	4.2.3	Spanningsveld 3: coproductie of opgelegd beleid?	124
	4.2.4	Spanningsveld 4: gepaste afstand of dicht erop?	125
4.3		Drempels voor verandering	127
	4.3.1	Inhoud: inspiratiedrempels voor nieuw beleid	128
	4.3.2	Proces: vertrouwensdrempels voor nieuwe uitvoering	130
	4.3.3	Verandermanagement	131
4.4		Nieuwe structuren	132
	4.4.1	Functionele organisatie met verzwaarde coördinatie	133
	4.4.2	Gekantelde organisatie	135
4.5		Conclusie: met bestuurlijk vakmanschap veel te bereiken	137
5		**De toegevoegde waarde van buurtgericht beleid**	141
5.1		Tweede onderzoeksvraag: bijdrage aan sociaal en politiek vertrouwen?	141
5.2		Vergelijking met ander onderzoek	142
5.3		De inhoudelijke toegevoegde waarde	145
	5.3.1	Winstkansen op verschillende leefbaarheidsterreinen	146
	5.3.2	Oorzaken van het niet benutten van winstkansen	147
5.4		Toegevoegde waarde door groter sociaal vertrouwen	151
	5.4.1	Vier burgerschapsstijlen	152
	5.4.2	Uiteenlopende buurten en banden	155
	5.4.3	De bijdrage van buurtgericht beleid aan sociaal vertrouwen	160

5.4.4 Doorwerking van sociaal vertrouwen 162
5.5 Kan buurtgericht beleid ook bijdragen aan politiek vertrouwen? 169
5.5.1 De mate van politiek vertrouwen 169
5.5.2 Verklaringen voor beperkt politiek vertrouwen 175
5.6 Dreigende breuklijnen 180
5.7 Conclusie: complexe politieke taakstelling 185

6 De weg vooruit 189
6.1 Terugblik en doorkijk 189
6.2 Conceptueel kader: levende en lerende buurt 193
6.3 Eerste aanbeveling: kies voor een tweesporenaanpak 197
6.3.1 Tweesporenaanpak 197
6.3.2 Speciale aandacht voor een bestuurlijke veranderingsuitdaging 199
6.3.3 Stel een selectief beleidsmenu vast 203
6.4 Tweede aanbeveling: maak een keuze uit de menukaart voor sociale herovering 204
6.4.1 De wegbereidersrol van de overheid 205
6.4.2 Kaderafspraken tussen overheid en sociale spelers 208
6.4.3 Uitvoering door sociale spelers 212
6.5 Derde aanbeveling: maak een keuze uit de menukaart voor kansgedreven buurtbeleid 214
6.5.1 Aangescherpt veranderingsproces 215
6.5.2 Herontwerp van de betrokkenheid van bewoners 217
6.6 Vierde aanbeveling: wees bereid tot een cultuuromslag 222
6.6.1 Sociale spelers: handel meer vanuit het perspectief van bewoners 224
6.6.2 Gemeentelijke overheid: neem het voortouw 226
6.6.3 Kosten en baten 228
6.7 Vijfde aanbeveling, richting rijk en provincies: schep randvoorwaarden 230
6.8 Zesde aanbeveling, richting politiek: vernieuw de lokale democratie 232

Literatuur 241

Bijlage 1 Processen en instrumenten van verandermanagement 249

Bijlage 2 Activerende zelfanalyse 269

Bijlage 3 Overzicht van casussen 273

SAMENVATTING

‘Vertrouwen in de buurt’. Bewoners die elkaar en hun overheid en politiek kunnen en willen vertrouwen. Bestuurders die hen – de buurt – durven te vertrouwen. Het is deze dubbele uitdaging die de WRR in dit rapport aan de orde stelt.

Nederland komt in internationale vergelijkingen traditioneel naar voren als ‘vertrouwensland’. Dit gegeven was tot voor kort aanleiding voor gevoelens van trots en tevredenheid. Maar de laatste tijd maakt die globale tevredenheid plaats voor toenemende bezorgdheid over de Nederlandse *civil society* en democratie. Er is sprake van een afnemende betrokkenheid van mensen bij elkaar (sociaal vertrouwen) en bij hun democratische instituties (politiek vertrouwen). De afnemende sociale cohesie heeft nadelige sociale gevolgen, zoals anonimiteit, vervreemding, onveiligheid, criminaliteit, afnemend welzijn (en wellicht ook welvaart). Uiteindelijk zal dit ertoe leiden dat het bestuur zijn handelen steeds moeilijker kan legitimeren omdat het ‘losgezongen’ raakt van de burgers. Het resultaat is een slechter functionerende democratie.

Een mogelijk antwoord op deze problematiek zou kunnen worden gezocht in een versterking van kleinschalige verbanden waarin mensen dagelijks met elkaar omgaan en waar ook hun wisselwerking met overheid en politiek inhoud krijgt. De WRR kiest daarom in dit rapport voor ‘de buurt’: als object van en tevens als aangrijpingspunt voor beleid. In de buurt, dat wil zeggen in hun directe leefomgeving, worden burgers geconfronteerd met alledaagse leefbaarheidsvraagstukken waarvan zij het gevoel hebben dat ze niet (voldoende) worden aangepakt. Het gaat om vraagstukken als de fysieke inrichting van de buurt, de gevoelde of feitelijke veiligheid, onderwijs en kinderopvang, de sociale infrastructuur die steun biedt bij nood, en ook gezelligheid. Maar het gaat tevens om grotere vragen. Zoals over het sociaal vertrouwen dat maakt dat we ons ‘thuis’ voelen in onze samenleving en over het politiek vertrouwen in onze democratische instituties die namens ons gezamenlijke belangen behartigen.

Met dit rapport wil de raad inzicht bieden in hoe mensen in hun directe leefomgeving (kunnen) bijdragen aan de aanpak van leefbaarheidsproblemen. De vervolgvraag is welke steun beleidsmakers en -uitvoerders daaraan kunnen geven, maar ook hoe zij beter gebruik kunnen maken van de wisselwerking met bewoners bij de uitvoering van beleid op andere gebieden. Dat zijn de centrale vragen die de WRR in dit rapport aan de orde stelt. De raad is daar niet pessimistisch over. Een groot aantal interviews – in achter-, midden- en voorstandsbuurten, in grote steden en kleine dorpen – laat zien dat er verspreid over ons land veel gebeurt. Mensen in hun buurten nemen soms hartverwarmende initiatieven. Ze struikelen, maar vinden oplossingen. Dat komt omdat ze een “slecht karakter” hebben, zoals een van onze gesprekspartners het uitdrukte: ze geven het gewoon niet op.

We leerden van hen, van hun successen en mislukkingen, van de medewerking die ze kregen van de overheid en van de 'sociale spelers', dat zijn de uitvoerende instanties zoals wooncorporaties, politie, scholen en welzijnsorganisaties. Er zijn lessen te trekken uit hun ervaringen en die kunnen ook voor andere buurten van belang zijn. De fysieke inrichting kan bijdragen aan geborgenheid, aan eigenheid en eigenaarschap. Als bewoners tegen kleine criminaliteit een eerste verdedigingslinie vormen, wordt de veiligheid verbeterd. De ontwikkelingskansen van kinderen zijn groter als hun school 'past' in hun leefomgeving; brede scholen spelen ook in op de behoefte aan werk/privé-voorzieningen van steeds drukkere ouders. En een goede buur blijft sociaal gezien beter dan een verre vriend, of een nog verdere 'instantie'. Het bedreigende isolement van kwetsbare groepen en individuen – senioren, gehandicapten, onbereikbaren – kan worden tegengegaan. Maar we voelen ons ook meer op ons gemak binnen sociale netwerken omdat we ergens 'bijhoren'.

Wil je bewoners bij hun buurt betrekken, dan is het zaak in te spelen op hun behoeften en kwaliteiten. Zij willen serieus worden genomen, door elkaar en door beleidsmakers en -uitvoerders. De ene buurt is echter de andere niet. Het gaat om maatwerk per buurt. Daarbij behoort een handelingsruimte om te kunnen 'leren'. Dat stelt beleidsmakers en -uitvoerders voor bestuurlijke problemen. Het is niet 'u vraagt en wij draaien'. Overheid en sociale spelers hebben hun vereisten, bijvoorbeeld ten aanzien van de schaal: zij moeten de kwaliteit van hun diensten en de kosten daarvan in de gaten houden. Maar in de *hot spots* van onze grote steden, vaak in achterstandsbuurten, moet sprake zijn van een sterke overheid en krachtige sociale spelers die van bovenaf beleid opleggen en dat met strakke hand uitvoeren. We noemen dat de 'sociale herovering'.

Politici staan daarbij voor een bijzondere taakstelling. Te veel burgers keren zich af van de politiek. Het gaat om grote groepen mensen, de helft van de bevolking. Gewone mensen in middenstandsbuurten haken af; hoogopgeleide jongeren zijn onverschillig. Vooral de afhakers hebben hun vertrouwen in de democratische instituties verloren. Wat kan men daaraan doen en vooral: kan de buurt er wat toe doen? Vanzelfsprekend is de buurt niet de kuur voor alle kwalen. Maar ons onderzoek wijst wel uit dat de buurt handvatten biedt voor zinvol beleid. Het gaat om een combinatie van twee sporen. Het eerste spoor is de sociale herovering, die de maatschappelijke agenda domineert en die de geloofwaardigheid van beleidsmakers en -uitvoerders moet herstellen. Bij het tweede spoor gaat het om een kansgedreven beleid dat bewoners verleidt om in actie te komen, omdat het inspeelt op hun behoeften en kwaliteiten en bovendien de ruimte laat om de eigen buurt in te kleuren.

Onze aanbevelingen richten zich vooral tot *gemeenten en sociale spelers*. We hebben voor hen vier hoofdaanbevelingen:

1 Kies voor een tweesporenaanpak met een speciale aandacht voor de procesgang. Het is te verleidelijk om je te concentreren op de repressieve kant van de

sociale herovering. Dat ontaardt te makkelijk in symptoombestrijding in buurten die na verloop van tijd weer afglijden.

2 Bepaal je eigen, beredeneerde keus bij het samenstellen van een beleidsmenu op het punt van de sociale herovering. Er gebeurt veel in vrijwel alle gemeenten. Kies voor mogelijke acties op die terreinen waar je nu tekortschiet.

3 Maak ook een bewuste beleidskeuze voor de invulling van een 'kansgedreven' beleid. Er is tot nog toe te weinig sprake van gecoördineerd beleid. Veel gemeenten en sociale spelers missen daardoor kansen om een aanmerkelijke maatschappelijke meerwaarde te realiseren.

4 Bereid je voor op een cultuuromslag in je eigen organisatie. Het gaat om een andere manier van denken en doen, met een sterk accent op de vraaglogica van burgers. Benoem daarom sterke trekkers en rugdekkers. Experimenteer met nieuwe vormen van bewonerbetrokkenheid, die burgers ruimte bieden om hun eigen buurt in gezamenlijkheid in te kleuren.

Bijna alle veranderingen kunnen plaatsvinden zonder wetswijziging of grote, additionele financiering. Toch richten we ons ook op *rijk en provincies*:

5 Schep de randvoorwaarden voor succes. Er is een behoefte aan een robuuste visie die politiek breed gedragen is. Stimuleer vanuit die visie dat de eerste gemeenten bij hun hernieuwde buurtaanpak succesvol zijn. Goed voorbeeld doet dan goed volgen.
Zorg ook voor harde kaderafspraken met de koepels van sociale spelers. De huidige vrijblijvendheid van veel wooncorporaties bij de invulling van hun sociale taken is te groot. Bij de sociale herovering moeten zij als hoofdaannemer fungeren, met het welzijnswerk als onderaannemer.
Lacunes in het beleid waar het senioren en kwetsbaren betreft, moeten worden gedicht. Dereguleer en herreguleer het sociaal beleid. Herbezin op de gevolgen van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de *Nota ruimte*.
Formaliseer een stimulerende ondersteuning voor brede scholen en buurtpreventie. En weet dat het platteland niet altijd is gediend met 'stadsregels'.

Ten slotte is er een zesde aanbeveling, een oproep welhaast aan de *politiek*:

6 Vernieuw de lokale democratie. Hoe kunnen bewoners worden verleid en ondersteund zodat ze een grotere zelfverantwoordelijkheid willen en kunnen dragen voor de eigen buurt en de eigen samenleving?
Kies daartoe voor een evenwichtig dualisme, met een (deel)raad die prioriteiten afweegt en toezicht houdt en een college van burgemeester en wethouders dat dit in de praktijk met bewoners inkleurt. Zo'n raad en college moeten de buurt begrijpen en openstaan voor initiatieven van onderen af.
Kies ook voor een themastelsel waarbij burgers via het stemapparaat meebepalen welke thema's boven aan de gemeentelijke agenda moeten staan. Experimenteer als raad en college door je te laten leiden in plaats van te leiden: echte leiders durven ruimte te laten.
Maar, vooral, kies voor een lerende samenleving. Door te bouwen op de buurt kunnen alledaagse leefbaarheidsvraagstukken beter worden opgelost en vormt die buurt een fundament voor sociaal vertrouwen. Kunnen bewoners

door directere vormen van democratie – door een grotere betrokkenheid bij zaken die hen aanspreken – worden verleid tot een groter politiek vertrouwen? We weten het niet zeker: het is een kwestie van leren, in buurt en politiek.

TEN GELEIDE

Dit rapport is voorbereid door een interne projectgroep van de WRR. Voorzitter was prof. dr. P. Winsemius, lid van de raad. Verder maakten de volgende raads- en stafleden deel uit van de projectgroep: prof. dr. C.J.M. Schuyt, dr. C.A. Hazeu (projectcoördinator), dr. A.C. Hemerijck, mw. ir. M. Jager-Vreugdenhil en – in het kader van het veldonderzoek – drs. N.G.J. Boonstra (Verwey-Jonker Instituut). De resultaten van de onderzochte casussen zijn meer gedetailleerd ontsloten via de website van de WRR in C.A. Hazeu, N.G.J. Boonstra, M. Jager-Vreugdenhil en P. Winsemius (2005) *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004. Analyse van een veldonderzoek van 28 casussen.*

Het onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de inbreng en hulp van onze vele gesprekspartners. Zij deelden met ons hun inzichten en openden deuren naar anderen, die een verdere bron van informatie en inspiratie waren.
De uit-bestedingen, die in het kader van dit onderzoek werden gedaan aan G. Engbersen, E. Snel en mw. A. Weltevrede van de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Universiteit Twente en aan het onderzoeksbureau Motivaction te Amsterdam, droegen bij tot de verdieping van ons inzicht. Tegelijkertijd met dit rapport verschijnt de verkenning van Engbersen et al. (2005) *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken.*

In de laatste fase van ons onderzoek waren wij ten zeerste gebaat bij de deskundige inbreng van een twintigtal actieve meelezers. Hoewel hen geen blaam treft voor onze bevindingen noch aanbevelingen, gaat onze speciale dank uit naar J. van der Bij, N.G.J. de Boer, mw. F. Bolding, J.C.J. Boutellier, G. van den Brink, P. Dekker, R.F.W. Diekstra, J.W. Duyvendak, G. Engbersen, C.W.J.M. Jacobs, M.G. Kromwijk, M.A. Lampert, I.Th.M. Snellen, P.W. Tops, R. Vis en mw. A. Weltevrede. Wij kregen ook waardevolle inbreng in de vorm van suggesties of commentaren van de deelnemers aan de zes buurtworkshops van Vereniging De Publieke Zaak en de klankbordgroepen van Andere Overheid, dorpsbegeleiders, gemeente Tilburg, griffiers, wijkcoördinatoren en wooncorporaties.

1 INLEIDING

1.1 DE BUURT ALS MOGELIJK OBJECT ÉN AANGRIJPINGSPUNT VAN BELEID

Nederland – met zijn vele vormen van overleg en korte fysieke en mentale afstanden – komt in internationale vergelijkingen traditioneel naar voren als 'vertrouwensland'. Dit gegeven was tot voor kort aanleiding voor gevoelens van trots en tevredenheid. Maar de laatste tijd maakt die globale tevredenheid plaats voor toenemende bezorgdheid over de Nederlandse *civil society* en democratie. Zo constateert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) na een lange periode van een groeiende tevredenheid onder de burgers recent een daling van de tevredenheid met het functioneren van de democratie (SCP 2004). Een ruime minderheid van de bevolking verwacht een daling van de maatschappelijke en politieke betrokkenheid van burgers en voorziet ook een geringere bereidheid om vrijwilligerswerk te doen.

Dit sombere beeld wordt benadrukt door wetenschappers, beleidsmakers en journalisten. In hun analyses wijzen zij op geleidelijke processen van schaalvergroting van organisaties en toenemende individualisering. Deze processen leiden tezamen tot een afnemende betrokkenheid van mensen bij elkaar (sociaal vertrouwen) en bij hun democratische instituties (politiek vertrouwen). Onderzoekers, zoals Robert Putnam in zijn boek *Bowling alone. The collapse and revival of American community* (Putnam 2000), argumenteren dat de mechanismen die in een samenleving zorgen voor sociale cohesie, structureel verzwakken (Putnam 2000).

Bij sociale cohesie gaat het om de wederzijdse betrokkenheid van burgers bij elkaar, de omvang en kwaliteit van hun netwerken, en hun feitelijke en normatieve integratie in de maatschappij (SCP 2002). De mate van sociale cohesie wordt in de regel afgemeten aan de deelname aan het verenigingsleven, de kerk, vrijwilligerswerk, en dergelijke. Het gaat daarbij om elementen variërend van 'erbij horen' (je ergens bij thuis voelen), 'actief meedoen' tot 'meebeslissen'. In die oplopende trits ligt ook impliciet de redenering besloten dat (meer) sociale cohesie leidt tot (meer) vertrouwen in politiek functioneren. Omgekeerd kan een afnemende sociale cohesie tal van directe nadelige sociale gevolgen hebben, zoals anonimiteit, vervreemding, onveiligheid, criminaliteit, afnemend welzijn en wellicht ook tot teruglopende welvaart. Uiteindelijk zal dit ertoe leiden dat het bestuur zijn handelen steeds moeilijker kan legitimeren omdat het 'losgezongen' raakt van de burgers. Het resultaat is een slechter functionerende democratie.

Het antwoord op deze problematiek wordt gezocht in een versterking van de kleinschalige verbanden, waarin mensen dagelijks met elkaar omgaan en waar ook hun wisselwerking met overheid en politiek inhoud krijgt. Putnam, en met hem ook veel Nederlandse beleidsmakers wijzen bijvoorbeeld op de *civil society*.

Anderen benadrukken het gezin als hoeksteen van de samenleving of de school als plaats om de waarden en normen te ontwikkelen die zijn vereist voor een constructieve wisselwerking.

De WRR kiest in dit rapport voor 'de buurt' als object en tevens als aangrijpingspunt voor een mogelijk beleid. In de (semi-)publieke ruimte van hun directe leefomgeving ervaren burgers immers – meer dan in huis, op het werk of in de vrije tijd – een directe wisselwerking met beleidsmakers en -uitvoerders. Het gaat hen om alledaagse leefbaarheidsvraagstukken – fysieke inrichting, veiligheid, onderwijs, kinderopvang en sociale infrastructuur – waarvan zij het gevoel hebben dat ze niet (voldoende) worden aangepakt. Zij weten dat ze daar zelf wat aan kunnen doen en zouden dat misschien ook wel willen, maar dan moeten anderen dat ook doen. Zonder die reciprociteit voelen zij zich niet gemotiveerd. Als dan ook de overheid haar beleid op orde heeft, kan dat de burgerzin verder faciliteren en stimuleren. En – het is een veronderstelling – de betere wisselwerking met elkaar en met de overheid zou op zich weer bevorderlijk zijn voor het sociaal en politiek vertrouwen.

Met dit rapport wil de raad inzicht bieden in hoe mensen in hun directe leefomgeving (kunnen) bijdragen aan de aanpak van leefbaarheidsproblemen. De vervolgvraag is welke steun beleidsmakers en -uitvoerders daaraan kunnen geven, maar ook hoe zij beter gebruik kunnen maken van de wisselwerking met bewoners bij de uitvoering van beleid op andere gebieden. In ons onderzoek is de buurt daarom zowel object als aangrijpingspunt van beleid. Bij de *buurt als object* gaat het erom buurten beter te doen functioneren, zodat buurtgenoten gezamenlijke leefbaarheidsvraagstukken beter kunnen aanpakken. Bij de *buurt als aangrijpingspunt* gaat het om de inschakeling van het buurtniveau om de kwaliteit van de beleidsvorming en -uitvoering te verbeteren, bijvoorbeeld in volkshuisvestings- of welzijnsbeleid.

1.2 ENKELE BEGRIPSOMSCHRIJVINGEN

Buurt en wijk

Dit rapport gaat over wat mensen op kleinschalige niveaus zelf kunnen doen aan de aanpak van een aantal leefbaarheidsproblemen waarmee ze te maken hebben. In die geest gebruiken we het begrip *buurt* om meer in het algemeen mee aan te geven dat het gaat om kleinschalige verbanden, vanuit de beleving van bewoners. We houden daarmee vast aan de fysieke context van het buurtbegrip: een gelokaliseerde gemeenschap waarbij er sprake is van "een zekere mate van sociale integratie der bewoners" (definitie Van Dale). Ondanks een hoge mate van subjectiviteit van het buurtbegrip gaan we dus niet zover dat we bijvoorbeeld ook een wereldwijde *chat community* als 'een buurt' aanduiden.

In een buurt in fysieke zin wonen eerder honderden dan duizenden mensen. In die betekenis onderscheidt een buurt zich van een wijk. Een *wijk* is in het algemeen een administratieve eenheid, die vanuit de (gemeentelijke) overheid is

gedefinieerd. Een grote stadswijk kan bijvoorbeeld wel 20.000 inwoners hebben. Over de vraag in welke wijk je je bevindt, valt dan ook niet te twisten. 'Buurt' is daarentegen een subjectief begrip, waarbij het gaat om de belevingswereld van de bewoners (zie tekstbox 1.1).

Tekstbox 1.1 Buurt: een subjectief begrip

Een wijk en een (deel)gemeente zijn grootschalige bestuurlijke eenheden, met op die schaal werkzame professionals. Een wijk heeft vaak zo'n 15.000 à 20.000 inwoners; een deelgemeente kan wel 50.000 inwoners hebben. Maar een buurt heeft geen ondubbelzinnig te bepalen omvang. Buurtbeleving wordt bepaald door sociale factoren. De schaal mag dus niet groter zijn dan de belevingswereld van bewoners. "Gemiddeld telt een buurt ongeveer 5.000 bewoners", stelde een grootstedelijke opbouwwerker in ons veldonderzoek. Maar in dorpen was de ervaring weer anders: "Tot ongeveer 2.500 inwoners kun je makkelijk dingen regelen." Daarboven is er minder samenhang en meer bureaucratie. Wil je echter sociale netwerken en sociale cohesie laten groeien waar ze niet zijn, dan is een schaal van 2.500 inwoners al weer erg groot. Het gaat er dan om "dat de mensen in hun portieken elkaar leren kennen en er sociale controle ontstaat". Anderen zijn het daarmee eens: "Het leven in de straat of in het woonblok is belangrijk. Als het daar deugt, dan zit je goed."

Hier past wel een nuancering: waar gaat het om en om wie gaat het? Heb je het over de locatie van een buurtcentrum dat vooral is gericht op jonge gezinnen en senioren, dan geldt de vuistregel: "De maat die je moet hanteren is de afstand die je kunt afleggen met een kinderwagen of een rollator." Heb je het over leerlingen van een basisschool, dan gaat het over een buurt met misschien 1.000 inwoners, maar middelbare scholieren dienen op een hoger schaalniveau – een wijk met zeg 15.000 of 20.000 inwoners – aangesproken te worden. Kleine ondernemers remmen zichzelf soms in hun groei, omdat ze niet verder kijken dan hun eigen stadsdeel. "Om Amsterdam-Zuidoost zit een onzichtbaar hek", zegt een adviseur. "Fysiek ook", zegt haar collega, "Zuidoost ligt een heel eind buiten de ring rond Amsterdam. Zelfs Osdorp hoort meer bij Amsterdam dan Zuidoost."

Van vele kanten leerden we de praktijklessen. Als je jonge moeders wilt bereiken, moet je gaan naar de plaatsen waar de meeste komen, bijvoorbeeld het consultatiebureau (voor het halen van een prikje). Zijn die 'loketten' er niet en moeten ouders bijvoorbeeld voor jeugdzorg of voor een RIAGG naar een naburige wijk, dan verdwijnt het buurtgevoel: mensen haken af, al was het maar – met name een punt voor veel allochtonen – omdat de afstand er naartoe niet met de voet kan worden afgelegd, en de toch al aanwezige drempels extra hoog worden.

Een andere les is dat fysieke inrichting of begrenzing – een park, kanaal of snelweg – vaak bepalend is voor het buurtgevoel. Er zijn ook geïsoleerde sociale eilandjes binnen een grotere wijk: Abstede bijvoorbeeld in Utrecht-Oost of de Kolenkit in het Amsterdamse Bos en Lommer. Dorpen zoals het Friese Wirdum, het Brabantse Berkel-Enschot en het Noord-Hollandse Driemond zijn gemeentelijk ingedeeld in een grootstedelijke omgeving (respectievelijk Leeuwarden, Tilburg en Amsterdam-Zuidoost). Zij zien zichzelf als een sociale eenheid die te klein is voor de stedelijke politiek en bestuur. Verder wordt de kwaliteit van het buurtnetwerk ook bepaald door cultuur en – vaak daarmee verbonden – historie.

Andere lessen die we leerden in ons veldonderzoek: “De stelregel is: hoe hoger het welvaartsniveau, hoe minder men met de buurt of wijk heeft.” En: “Hoe homogener een midden- of achterstandsbuurt, hoe groter de sociale binding”, werd ons op veel plaatsen verteld. Dat geldt ook voor etnische achtergronden, die soms zeer divers zijn; meer dan 50 nationaliteiten in een buurt van 2.000 inwoners is geen uitzondering in de grote steden. Meestal is dan niet één specifieke cultuur dominant, maar je moet dan ook niet te veel verwachten van buurtactiviteiten. Mensen organiseren zich, vaak met groot enthousiasme waar het eten en feesten betreft, binnen etnische groepjes. “Een bewonersorganisatie op buurtniveau is ook meer de behoefte van instellingen dan van bewoners zelf.”

Voornamelijk in witte buurten speelt de sociale geschiedenis een belangrijke rol, zoals de aanwezigheid van een dominerende werkgever (fabriek) of een speeltuinvereniging. Bewoners van de Gorkumse Lingewijk, met zo’n 3.500 bewoners, boden kleurrijke illustraties: “De Lingewijk is altijd ‘Zandvoort’ geweest, zo noemden ze het. Het is namelijk met zand opgespoten. De invloed van de fabriek op de buurt is altijd erg groot geweest. De arbeiders deden alles samen. Zij liepen gezamenlijk naar de fabriek, zaten op dezelfde verenigingen en kwamen op dezelfde feestjes.” Families kennen elkaar al jaren. Waar moet je beter zitten? Het is hier hartstikke rustig, groen; twee kleinkinderen kunnen zo naar het schoolplein. Heerlijk, hartstikke heerlijk.”

Die belevingswereld wordt door vele factoren bepaald. De buurt is verschillend voor elke bewoner en verandert bijvoorbeeld als functie van de individuele levensloop. Voor kleine kinderen speelt de eigen straat een hoofdrol, maar voor middelbare scholieren refereert de buurt aan een veel wijdere omgeving, zoals de wijk of zelfs de stad. Voor veel senioren krimpt de buurt weer in tot de beloopbare afstanden. Ook verschilt de buurtomvang per thema of per beleidsterrein. In hun onderlinge sociale omgang kijken burgers, met uitzondering van inwoners van kleine dorpen, meestal niet verder dan (een deel van) de straat. Maar bij thema’s als veiligheid of basisonderwijs loopt de buurtschaal flink op. Indien beleidsmakers dus met ‘de buurt’ willen werken – en de aandacht daarvoor is in recente jaren sterk toegenomen – dan doen ze er goed aan de definitie over te laten aan de betrokkenen en zich daaraan, in de mate dat dit praktisch mogelijk is, aan te passen. Dat is ook de lijn die de raad volgt in zijn veldonderzoek.

Sociale spelers, gemeente, overheid

Het begrip *sociale spelers* dat in dit rapport wordt gehanteerd, dekt een scala van uitvoeringsinstanties binnen de overheid of met een sterk overheidsaccent, bijvoorbeeld via het toezicht of de financiering. Het gaat met name om welzijns- en opbouwwerk, politie, scholen en wooncorporaties. Waar wordt gesproken over *gemeente* of *overheid* wordt in het algemeen gedoeld op de politieke en ambtelijke beleidsmakers daarbinnen.

1.3 ONDERZOEKSVRAGEN

Dit rapport richt zich op drie clusters van vragen.

Onderzoeksvraag 1
Kunnen activiteiten in buurten bijdragen aan de aanpak van alledaagse leefbaarheidsvraagstukken die mensen ondervinden, op met name gebieden van fysieke inrichting, veiligheid, onderwijs en kinderopvang, en sociale infrastructuur?
Deelvragen zijn:
- Waar zijn relevante initiatieven en vernieuwingen gaande?
- Welke 'oplossingen' werken en wat zijn daarbij de succesvoorwaarden?
- Wat is het probleemoplossend vermogen van een buurt?
- Hoe verschilt dat naar soorten buurten?
- Hoe verschilt dat naar soorten problemen?

De antwoorden op deze vragen kunnen het bestaande bestuurlijke repertoire verruimen en aanpassen en kunnen daarin een grotere variatie aanbrengen, zodat kan worden ingespeeld op verschillende buurten, problematieken en bewonerswensen.

Onderzoeksvraag 2
Als een afgeleide van de aanpak van de onder het eerste cluster bedoelde leefbaarheidsvraagstukken in verschillende buurten, komt als tweede onderzoeksvraag aan de orde: *kunnen buurtinitiatieven en buurtbeleid bijdragen aan het versterken van het sociaal en politiek vertrouwen?*
Deelvragen zijn:
- Kan een goed functionerende buurt de sociale integratie bevorderen?
- Kan het goed functioneren van een buurt helpen om de uitsluiting van kwetsbare individuen (bijvoorbeeld gehandicapten, verslaafden, probleemgezinnen, ouderen) en bevolkingsgroepen tegen te gaan?

Onderzoeksvraag 3
Indien beide hiervoor genoemde onderzoeksvragen in voldoende mate positief kunnen worden beantwoord, rest de derde vraag, die zich met name richt op overheid en sociale spelers: *hoe kan een buurtbeleid het beste vorm en inhoud krijgen?*
Deelvragen zijn ditmaal:
- Welke beleidsaanpak en rolverdeling van gemeentelijke overheid en sociale spelers kan op een 3E-wijze – effectief, efficiënt en eerlijk – tot de optimale resultaten leiden?
- Wat dient de ondersteunende rol te zijn van rijk en provincies?
- Zijn er nieuwe vormen van participatie en betrokkenheid denkbaar, die een impuls kunnen geven aan de lokale, en wellicht zelfs de nationale democratie?

Daarbij hebben we aandacht voor zowel nieuwe bestuursvormen als instrumenten en processen. In dit kader wordt in het slothoofdstuk een gedachte-experiment uitgewerkt over de gemeentelijke democratie.

De formulering van de hiervoor opgesomde vragen en wijze van aanpak maken duidelijk dat de focus van dit rapport in de eerste plaats praktisch is: in hoeverre is de buurt een betekenisvolle eenheid waarin mensen met elkaar bepaalde leefbaarheidsvraagstukken kunnen aanpakken? Werkt de buurt ook als kleinschalige leerschool voor het ontwikkelen van *civic skills*? Of staat de directe leefomgeving als betekenisvolle eenheid van handelen onder druk, bijvoorbeeld door de schaalvergroting van het bestuur en van veel publieke voorzieningen? Wat zijn de effecten op de 'grotere' samenleving? Kan het beleid steun in de rug geven om de betrokkenheid en het gevoel van eigenaarschap van mensen bij hun directe leefomgeving te vergroten?

1.4 AANPAK EN METHODE

Interactie en iteratie tussen empirie en theorie

In dit rapport staat het probleemoplossend vermogen van mensen centraal: de mogelijkheden om samen iets te doen aan kleinschalige collectieve problemen in de directe leefomgeving. We vermoeden dat dit probleemoplossend vermogen van mensen groter is dan vaak wordt gezien of gedacht, met name als daarvoor stimulerende condities aanwezig zijn (zie voor enkele empirische illustraties daarvan Duyvendak en Van der Graaf 2001; Tops 2002; Van der Lans 2003; Reijndorp 2004). Dat vermoeden is in eerste instantie vooral gestoeld geweest op persoonlijke inzichten, ervaringen en kennis, maar vervolgens is de brug geslagen naar de bestaande empirie en theorie op dit terrein. Die hebben ook geholpen bij de opzet van het eigen veldonderzoek. Het nut van dit veldonderzoek is erin gelegen dat het de ervaringskennis *(tacit knowledge)* van buurtbewoners en veldwerkers in beeld brengt; kennis die een grote rol speelt in een onderwerp als 'wat vermag een buurt?'.

Wat de methodische aanpak betreft, is in dit onderzoek dus niet primair een deductieve, maar een inductieve lijn gevolgd. Wij hebben echter wel eerst kennis genomen van de bestaande theorieën en empirie om het veldonderzoek vorm te geven. We zijn, met andere woorden, heen en weer gegaan tussen empirie en theorie (*theoretical sampling*). Daarbij is ook voortgebouwd op het onderzoek dat in Nederland en in het buitenland is gedaan, vooral ten aanzien van achterstandswijken.

Het doel van het veldonderzoek is geweest om langs de weg van kwalitatieve inductie te komen tot concrete bevindingen over het onderwerp. Die bevindingen zijn in het verslag van het veldonderzoek gerubriceerd onder 'succesvoorwaarden': ze indiceren de voorwaarden waaronder het probleemoplossend vermogen van mensen kan worden gestimuleerd en tot iets kan leiden. De bevindingen van deze causale analyse moeten natuurlijk zodanig plausibel zijn dat we er in het vervolg ook een aantal meer algemene conclusies en aanbevelingen aan kunnen verbinden.

Het veldonderzoek

Het eigen veldonderzoek heeft eruit bestaan dat we een grote diversiteit van vormen van buurtbeleid en buurtinitiatieven hebben bezocht en in beeld hebben gebracht. Een projectteam interviewde van september 2003 tot mei 2004 belangrijke 'spelers', 'liep mee' met de buurtwacht, bezocht buurtactiviteiten en wijkpanels, zat aan bij buurtvergaderingen, enzovoort. In totaal ging het om circa 170 interviews met ruim 300 gesprekspartners. Dit veldonderzoek is verantwoord in 28 casusbeschrijvingen van buurtinitiatieven en buurtbeleid die in een separate publicatie zijn ontsloten en gebundeld (Hazeu et al. 2005). In bijlage 3 is hiervan een overzicht opgenomen. Additioneel zijn in opdracht van de WRR twee (achterstands)wijken in Amsterdam en Rotterdam – waar 'sociale herovering' het dominante thema is – extra intensief onderzocht. Ook de empirie uit deze studie (Engbersen et al. 2005) wordt in de volgende hoofdstukken benut.

Daarnaast sprak het projectteam vele personen en instanties. Deze gesprekken en gespreksverslagen staan echter op zichzelf en zijn geen onderdeel van de casusbeschrijvingen. Bovendien is nog een groot aantal bijeenkomsten belegd waarin nadere informatie is vergaard en mogelijke aanbevelingen zijn getoetst of fijngeslepen.

Bij de selectie van de 28 casussen heeft het projectteam er bewust voor gekozen naar plaatsen en mensen te gaan die een belangwekkend en vernieuwend buurt- of buurtgerelateerd initiatief ondernamen (*good practices*). De geselecteerde buurtcasussen lopen uiteen van de Deventer Wijkaanpak tot 'Justitie in de buurt', de fysieke en sociale herstructurering van Hoogvliet, het Rotterdamse Opzoomeren, en de Groninger Vensterscholen. Ze zijn derhalve geografisch gespreid gekozen, in zowel dorpen als kleinere en grote steden en omvatten zowel achterstands-, middenstands- als voorstandsbuurten. In het veldonderzoek is bovendien gestreefd naar variatie in de zin dat een aantal initiatieven al een relatief lange bestaansgeschiedenis heeft, naast een aantal recentere initiatieven. Ten slotte ging het ons zowel om specifiek buurt- en wijkbeleid van gemeenten en 'sociale spelers' (zoals de wooncorporatie, de school, de politie of het welzijnswerk), als om activiteiten die primair door buurtbewoners zijn geïnitieerd.

De gespreide selectie die is ontstaan, is te beperkt om zonder meer geaggregeerd te kunnen en mogen worden. Een kwalitatief onderzoek als het onderhavige kan nooit representatief zijn voor (de staat van de buurt in) Nederland. Die pretentie heeft het dan ook niet. Er zijn dus geen vaste patronen uit af te leiden om bijvoorbeeld achterstandsbuurten in grote steden of kleine kernen op het platteland ondubbelzinnig te beschrijven. Iedere buurt heeft z'n eigen geschiedenis en problematiek; vormen van buurtbeleid moeten daarom altijd zo flexibel zijn dat ze de context recht doen. Dit rapport mondt daarom niet uit in één recept voor 'de' aanpak of 'de' oplossing; het laat veeleer zoekrichtingen zien die in de alledaagse praktijk naar voren komen. Het veldonderzoek heeft wél houvast gegeven bij het identificeren van de aspecten en voorwaarden die bijdragen aan het succes van een bepaald initiatief of die dat juist bedreigen. Het empirische onderzoek is

met andere woorden ondersteunend geweest bij het kunnen formuleren van de bestuurlijke voorwaarden en spanningsvelden.

Beperkingen die voortvloeien uit de gekozen focus

Buurten worden beïnvloed door tal van economische, fysieke, sociale en demografische factoren. Gegeven die omstandigheden kan de buurt mogelijk een steentje bijdragen aan de aanpak van sommige alledaagse leefbaarheidsproblemen. Die werkzaamheid betreft met name een aantal kleinschalige collectieve problemen; de buurt is natuurlijk geen panacee voor de oplossing van alle mogelijke maatschappelijke problemen. Daarmee zouden we de potentie van het onderwerp overtrekken; veel problemen hebben nu eenmaal een schaal die de omvang van een buurt (ruim) overschrijdt. Veeleer spelen met name gemeenten, rijk en andere publieke schaalniveaus een rol in de voorziening daarin, door het creëren van publieke voorzieningen, regelgeving en -handhaving, en andere vormen van publieke interventie. Ook is het niet allemaal *win-win:* problemen 'opgelost' in buurt A kunnen die in buurt B navenant vergroten (het opjagen van junks bijvoorbeeld). De buurt kan er dus toe doen – tot op zekere hoogte, onder bepaalde voorwaarden.

1.5 OPBOUW VAN HET RAPPORT

In hoofdstuk 2 volgt een historische schets en een contextbeschrijving van het buurt-, wijk- en plattelandsbeleid. Dat hoofdstuk fungeert tevens als contrast: het laat zien dat de eerdere aandacht voor de buurt en het buurtbeleid vaak geïnspireerd is geweest vanuit een institutionele logica, dat wil zeggen om een betere beleidsuitvoering van de overheid en andere publieke instanties tot stand te brengen. Niet alleen het stedelijk wijk- en buurtbeleid komen ter sprake, ook gaat hoofdstuk 2 in op de plattelandsontwikkelingen en het daar gevoerde beleid en de transformatie van veel platteland tot 'woondorpen'.

In de hoofdstukken 3 en 4 brengen we vervolgens de belangrijkste empirische bevindingen op de onderscheiden leefbaarheidsterreinen in beeld. Het verrichte veldonderzoek beoogt in de eerste plaats een antwoord te bieden op de eerste onderzoeksvraag: *kunnen activiteiten in buurten bijdragen aan de aanpak van alledaagse leefbaarheidsproblemen die mensen ondervinden en, zo ja, hoe kan die aanpak vorm krijgen, zowel inhoudelijk als procesmatig?* Daarbij bevat hoofdstuk 3 de weergave van de ervaringen en lessen vanuit de optiek van bewoners en veldwerkers. Hoofdstuk 4 ontvouwt de belangrijkste empirische bevindingen als we ons verplaatsen in de rol van overheid en sociale spelers. Wat zijn met andere woorden op bestuurlijk gebied de spanningsvelden en lessen? In beide hoofdstukken is tevens een belangrijke specifieke deelproblematiek verwerkt, namelijk hoe zich in de grote steden problemen van achterstand, armoede en segregatie ontwikkelen, en met welke diversiteit aan beleid daarop wordt gereageerd, en met welk resultaat.

Hoofdstuk 5 gaat vooral over de tweede onderzoeksvraag: *kunnen buurtinitiatieven en buurtbeleid bijdragen aan het versterken van sociaal en politiek vertrouwen?* Het richt zich op de condities waaronder 'buurtbeleid' kan bijdragen aan het sociale vertrouwen in de samenleving. We wijzen op de dreigende kloof in het politiek vertrouwen onder grote delen van onze bevolking en proberen vragenderwijs een relatie te leggen met mogelijke aangrijpingspunten die de buurt kan bieden voor het overbruggen van die kloof.

In hoofdstuk 6 ten slotte analyseren we wat een en ander betekent voor de gemeentelijke overheid en sociale spelers, waarbij de derde onderzoeksvraag centraal staat: *hoe kan een buurtbeleid het beste vorm en inhoud krijgen?* We reiken bestuurlijke handvatten aan voor twee beleidssporen: de 'sociale herovering' die met name nodig is in achterstandsbuurten, en een algemener 'kansgedreven buurtbeleid', dat inhoud kan krijgen in buurten waar sociale herovering niet het primaire probleem (meer) is. We gaan ook in op de ondersteunende rol van rijk en provincies en sluiten ons rapport af met een oproep aan de politiek om in wisselwerking met de buurt te experimenteren met nieuwe vormen van lokale democratie.

2 BUURT-, WIJK- EN PLATTELANDSBELEID IN NEDERLAND

2.1 POSITIONERING VAN ONDERZOEK

Een empirisch onderzoek naar buurtinitiatieven en naar de buurt als object of aangrijpingspunt van leefbaarheidsbeleid moet worden geplaatst in een historische context. Daartoe schetst dit hoofdstuk de geschiedenis van het stedelijk buurt- en wijkbeleid in Nederland (par. 2.2), alsmede van het plattelandsbeleid: hoe om te gaan met kleine kernen, voorzieningen en dergelijke op het platteland (par. 2.3). Stad en platteland worden beide behandeld, omdat we expliciet verschillende contexten willen meenemen in de verdere analyse.

Dit hoofdstuk geeft een beeld van hoe beleidsmakers, met name na de Tweede Wereldoorlog, dachten over het aanpakken van leefbaarheidsproblemen op kleine schaal: buurtbeleid, kleinekernenbeleid, en dergelijke. Paragraaf 2.4 plaatst de conclusies van het hoofdstuk in het perspectief van de belangrijkste problemen die momenteel in buurten spelen en de beleidsreacties daarop. Daarmee vormt dit hoofdstuk tevens de opmaat voor hoofdstuk 3, waarin we op basis van onze empirische bevindingen in beeld brengen wat er momenteel zich (al) in buurten aan kleinschalige initiatieven ontwikkelt om leefbaarheidsproblemen aan te pakken.

2.2 GESCHIEDENIS VAN DE WIJKAANPAK

2.2.1 INLEIDING

Buurt- en wijkbeleid, het contact maken met burgers, verkleining van de afstand tussen burgers en bestuur, zelforganisatie, en eigen initiatieven en verantwoordelijkheid van burgers zijn (verwante) onderwerpen die momenteel volop in de belangstelling staan. Nationale en lokale beleidsmakers lijken op zoek naar het schaalniveau van wijk en buurt voor sociale interventie (Uitermark 2003: 8).

Geheel nieuw is die belangstelling zeker niet. Er zijn in de naoorlogse periode enkele golven van belangstelling geweest voor buurt en wijk en een daarop gericht beleid (De Boer 2001). Direct na de Tweede Wereldoorlog was de wijkaanpak populair, om in de jaren zestig als schijnbaar irrelevant van het beleidstoneel te verdwijnen. In de jaren zeventig kwam ze weer op in het kader van de stadsvernieuwing en de (wijk)welzijnsplanning, om in de jaren tachtig weer in te zakken, toen de bestuurlijke aandacht zich verlegde naar grootstedelijke revitalisering. Sinds de jaren negentig ondergaat de wijkaanpak een derde golf van populariteit: eerst de sociale vernieuwing en later de stedelijke vernieuwing zijn daarbij de aanstichter geweest.

In elk van deze periodes speelt op een of andere manier de angst voor ongewenste verschillen een rol. Te grote verschillen tussen (groepen) mensen zouden de so-

ciale cohesie in de samenleving kunnen ondermijnen. Differentiatie vraagt om overbrugging (*bridging):* contacten leggen met en je kunnen bewegen in een bredere maatschappelijke context dan de eigen referentiegroep. Een te grote differentiatie kan daarom de samenleving onder spanning zetten. Grof gezegd ging het daarbij in de jaren vlak na de oorlog om een sociaal-culturele bezorgdheid over mogelijke ontworteling en bandeloosheid – die immers in de crisisjaren een voedingsbodem waren gebleken voor het fascisme – maar ook om aversie tegen de toen al omstreden zuilenstructuur. In de jaren zeventig was de wijk de aangewezen plek om iets te ondernemen tegen sociaal-economische ongelijkheid die het gevolg was van onrechtvaardig geachte verschillen in inkomens, kennis en macht. In de jaren negentig speelde de angst voor een maatschappelijke tweedeling, deels langs etnische lijnen, een belangrijke rol bij de (tweede) wedergeboorte van de wijkaanpak. Deze drie 'golven' worden in de volgende subparagrafen uitgebreider beschreven.

Uiteraard valt er ook het nodige te zeggen over de ideeën en concepten die nog langer geleden een rol speelden. Met de opkomst van de industrialisatie groeide al in de tweede helft van de negentiende eeuw de overtuiging dat de overheid een actief beleid op het gebied van volkshuisvesting zou moeten voeren; dit om tegemoet te komen aan de deplorabele omstandigheden waaronder de arbeidende bevolking vaak leefde. Deze 'moderne' opvatting over een overheidstaak op het gebied van de volkshuisvesting mondde in 1901 uit in de Woningwet, die de mogelijkheden opende tot financiering van volkswoningbouw. In het kader van deze sociale woningbouw kregen woningcorporaties belangrijke uitvoerende taken. De woningcorporaties steunden toen in de regel op socialistische of confessionele grondslag.

In die tijd, die zich kenmerkte door een trek van mensen van het platteland naar de stad (urbanisatie), werden de ideeën over woningbouw en samenlevingsopbouw vooral aan het platteland ontleend. Het platteland werd geïdealiseerd; de stad daarentegen stond voor anonimiteit, gevaar en kwade verleidingen. De socialistische en confessionele corporaties bouwden dan ook ('rode' resp. 'blauwe') *dorpen* aan de randen van de steden – zo deden de nieuwe stadswijken zich althans voor. Aldus ontstonden Betondorp (Amsterdam), Duindorp (Den Haag), Tuindorp en Sportdorp (Rotterdam). Ook als het in de benaming niet expliciet tot uitdrukking werd gebracht, hadden de stedelijke nieuwbouwwijken vaak een dorps karakter en een daarop geënte morfologische structuur. Dit kwam tot uitdrukking in de 'tuinstadgedachte': bouwen in lage dichtheden; eengezinswoningen met tuinen, parkjes en boompartijen om het geheel een landelijk aanzien te geven (Nelissen 1979).

2.2.2 DE JAREN VEERTIG EN VIJFTIG: DE EERSTE GOLF VAN WIJKAANPAK

De crisisjaren en de Tweede Wereldoorlog hadden duidelijk gemaakt dat democratisch burgerschap geen vanzelfsprekendheid was. Mensen waren hun vertrouwen in de traditionele democratische instellingen kwijtgeraakt. Gemeenschaps-

zin was nodig om te voorkomen dat mensen onderdompelden in de massa. Die gedachte lag direct na de oorlog ten grondslag aan de eerste golf van de wijkaanpakgedachte. Men wilde wat nieuws en anders, en dit nieuwe zou in de wijk tot stand kunnen worden gebracht (De Boer 2001: 2). Het gemeenschapsdenken werd de centrale invalshoek. Wijken zouden niet alleen moeten functioneren als sociale gemeenschappen, maar ook als een nieuwe vorm van democratie. Met name in de grote steden koesterde men hoge verwachtingen over de mogelijkheden van de wijk. Naast oplossingen langs de lijn van zuilen was gemeenschapsleven op wijkniveau daarmee een nieuw ideaal.

In de opkomst van de wijkgedachte in deze periode van naoorlogse wederopbouw kwam dus een sociaal-cultureel aspect – het moderne stedelijk leven zou leiden tot vervlakking en anonimisering, en om dat tegen te gaan was er behoefte aan kleinere eenheden – samen met een bestuurlijk aspect: de wens tot politieke en bestuurlijke vernieuwing. Waar kwam deze wijkgedachte precies vandaan? Enerzijds was er een link met de naoorlogse doorbraakgedachte, dat wil zeggen de doorbreking van de confessionele zuilenstructuur die Nederland op dat moment al zo'n driekwart eeuw bij elkaar hield. Anderzijds kon er ook een verband worden gelegd tussen de opkomst van de wijkgedachte in Nederland en de in Engeland en in de Verenigde Staten opgekomen *community*-idee (De Boer 2001; Reijndorp 2002).

Wij en de wijkgedachte

In de literatuur uit deze jaren zijn deze verschillende motieven voor de wijkgedachte terug te vinden. Heel expliciet zijn ze geformuleerd in een boekje van W.F. Geyl, getiteld *Wij en de wijkgedachte,* uitgegeven in 1946 door de 'Contactcommissie voor de wijkgedachte' van het Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedenbouw. Rijk geïllustreerd en in eenvoudige taal – het is gericht aan alle burgers van Nederland – wordt uitgelegd wat de wijkgedachte inhoudt. Het boekje beschrijft hoe de samenleving in de loop van de tijd verandert van een eenvoudig en voor mensen overzichtelijk leven naar een steeds ingewikkelder en onoverzichtelijker wereld. Processen als bevolkingsgroei, technologische ontwikkeling, groeiende handel en toenemende specialisatie – in een stroomversnelling vanaf de industriële revolutie – hebben geleid tot steeds meer onderlinge afhankelijkheid van mensen. Tegelijkertijd zijn ook de sociale spanningen toegenomen, omdat de problemen van de samenleving ingewikkelder, onoverzichtelijker en schijnbaar onoplosbaar zijn geworden.

Om die problemen op het gebied van huisvesting, onderwijs en zorg het hoofd te bieden, is sectorale wetgeving niet voldoende geweest, een centrale aanpak is noodzakelijk. Maar als tegenwicht tegen deze centralisatie is ook decentralisatie nodig "die de enkele burger in staat stelt zélf verantwoordelijkheid te dragen en zijn stem te laten horen". Beter dan in de bewoordingen van dit boekje is de wijkgedachte niet samen te vatten:

"Er moet iets gedaan worden om de gemeenschapszin en het contact tussen overheid en burgerij te bevorderen, om het inzicht in de problemen van het leven weer mogelijk te maken, en om de levensomstandigheden voor allen op hoger peil te brengen. Wij mogen verder afglijden naar de chaos niet toestaan! Daarom moet de samenleving geleed worden en iedere sociale eenheid de voorzieningen geven die er in thuis horen. Om het gezin en de woning heen moeten duidelijk zich aftekenen: de buurt, de wijk en de stad. Stad en land, land en wereld zijn dan ook nog onderling verbonden. Maar het zijn vooral de buurt en de wijk, waar wij nú aandacht aan moeten geven, omdat dit eenheden zijn van menselijk formaat, die de enkeling kan overzien en waarin hij als mens een rol kan spelen" (Geyl 1946).

De auteur roept vervolgens ieder "die inziet wat de wijkgedachte voor hem kan betekenen, die begrijpt dat het in het algemeen zijn leven er zinvoller en rijker door kan worden, zowel door het streven naar zijn verwezenlijking als resultaat" op om in de eigen omgeving de wijkgedachte te bespreken, een wijkvereniging te vormen en een wijkraad bijeen te roepen. "Wacht niet tot anderen de kastanjes uit het vuur halen, blijf niet aan de kant staan, maar doe wat er gedaan kan worden – zélf en nú." Samengevat moet de wijkgedachte 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.

Het einde van de eerste golf

Deze eerste vorm van wijkbeleid heeft een aantal jaren een (beperkt) effect gehad. Zo zijn er bijvoorbeeld in de jaren vijftig in steden als Rotterdam wijkraden opgericht. In de tweede helft van de jaren vijftig lijkt de wijkgedachte echter grotendeels alweer ten onder te zijn gegaan. Een verklaring daarvoor is dat de gedachte niet spoort met de centrale ideeën die in die tijd de stedenbouw overheersen: metropolitisme en functiescheiding. Het beeld van de burger als metropoliet wordt populair, en dat verdringt de gedachte dat de burger onderdeel is van een gemeenschap op een klein schaalniveau.

Er worden in de jaren vijftig ook grote nieuwbouwwijken gebouwd, nadrukkelijk als onderdeel van de stedelijke agglomeratie en met een duidelijke functiescheiding die haaks staat op het ideaal van wijken als kleinschalige, zelfstandige gemeenschappen met een eigen voorzieningenpakket. Deze geplande wijken zijn bedoeld als *woon*gebieden; voor voorzieningen kunnen de bewoners naar de binnenstad. Om tegemoet te komen aan de woningnood komen in deze tijd ook 'groeikernen' tot stand: dorpen rond de randstad die in relatief korte tijd uitgroeien tot uitgestrekte (slaap)steden, maar zonder stedelijke historie, cultuur of voorzieningen.

De kritiek van Van Doorn: wijk geen enclave

De gedachte dat de wijk in principe een integratiekader voor mensen zou kunnen zijn, lijkt anno 2005 weinig schokkend, maar betekende voor de jaren veertig een statement van de eerste orde. Ze hield immers een indirecte veroordeling in van

de vigerende integratie die verliep binnen de kaders van de levensbeschouwelijke zuilen.

De spanning tussen het nieuwe concept van de wijkgedachte en de verzuilde werkelijkheid is door de socioloog Van Doorn beschreven in zijn essay 'Wijk en stad: reële integratiekaders?' (1955) dat zo ongeveer het einde bezegelde van de eerste bloeiperiode van het wijkdenken. Van Doorn trok de betekenis van de wijk als integratiekader in twijfel, met name omdat hij er een te systematisch planmatige gedachte van samenlevingsopbouw in zag. Hij benadrukte dat er geen a-priorireden was om te denken dat een wijk een gemeenschap zou vormen, zich als een gemeenschap zou laten plannen, of een gemeenschap zou moeten zijn. Van Doorn geloofde niet in het idee van een hechte buurt- en wijkgemeenschap. Hij benadrukte dat om het dicht op elkaar wonen in stedelijke buurten zo probleemloos mogelijk te laten verlopen we juist onpersoonlijke verhoudingen moesten waarderen: vriendelijkheid op afstand als voorwaarde voor vreedzame coëxistentie. De wijkgedachte daarentegen achtte hij te sterk historisch gebonden, aangezien ze niet "meegroeit met de veranderingen die zich de laatste decennia in de stedenbouw én de sociale structuur hebben voltrokken". Kortom: wijken en het conceptuele denken over wijken stonden niet buiten de maatschappij, maar maakten er deel van uit.

Verder was volgens Van Doorn de wijkgedachte te weinig gedifferentieerd, emotioneel en ideologisch, en beklemtoonde ze te veel de lokale samenlevingsstructuur, onder verwaarlozing van andere mogelijkheden van integratie van mensen in de samenleving. Van belang was dat het leven van de stedeling zich uitstrekte over een veel groter deel van de stad dan de eigen wijk, en dat de werkelijke gemeenschap niet door het toevallige of gedwongen contact met de buren werd bepaald, maar door de vrije keuze van geestverwanten.

We halen deze historische beschouwing hier aan omdat zij zeker niet gedateerd is, maar refereert aan een terugkerende reflex: als er bijvoorbeeld in buurten gevoelens van onveiligheid worden beleefd, wat moet er dan gebeuren? Moeten oplossing en aanpak dan ook primair in (die) buurten worden gezocht? Of zijn het argumenten en aanleidingen om in het algemeen te pleiten voor een beter veiligheidsbeleid, dan wel woningbouwbeleid, onderwijsbeleid, enzovoort?

2.2.3 DE JAREN ZEVENTIG: DE TWEEDE GOLF VAN WIJKAANPAK

Na de teloorgang van de wijkgedachte in de tweede helft van de jaren vijftig speelde de wijk als integratiekader enige tijd nauwelijks een rol van betekenis, totdat in de jaren zestig en zeventig de naoorlogse woningnood grootscheeps werd aangepakt. Tal van geheel nieuwe stads- en dorpswijken werden gebouwd. Een stedenbouwkundige en volkshuisvestelijke invalshoek stond daarbij aanvankelijk voorop, maar gaandeweg ging de aandacht ook uit naar onderwerpen als fysiek en sociaal beheer en leefbaarheid. Wat het begrip 'leefbaarheid' betreft,

volgen we hier de omschrijving die het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) aanhoudt: het samenspel tussen fysieke kwaliteit, sociale kenmerken en veiligheid van de woonomgeving (De Hart 2002: 25).

Stadsvernieuwing

De aspecten fysiek en sociaal beheer en leefbaarheid waren sterk aan de orde toen vanaf de late jaren zeventig de stadsvernieuwing in de grote steden, om te beginnen in Rotterdam, op gang kwam. Na de oorlog, waarin een half miljoen woningen verloren waren gegaan, was jarenlang alles gericht geweest op het bouwen van zoveel mogelijk nieuwe woningen. In de twee decennia na de oorlog werden maar liefst twee miljoen nieuwe woningen uit de grond gestampt. Die naoorlogse bouwgolf leidde er ook toe dat de sociale huursector in Nederland relatief groot werd, waarbij de woningcorporaties een belangrijke rol speelden. Pas met de door staatssecretaris Heerma (1988-1994) ingezette veranderingen werd dit stramien omgebogen (Priemus 2003).

De meeste van deze naoorlogse wijken waren gestoeld op de ideeën van 'het Nieuwe Bouwen'. In de jaren vijftig was die architectonische stroming ('lucht, licht en ruimte') zeer populair, maar zij leidde wel tot wijken die nu worden ervaren als dogmatisch en identiteitsloos. De wijken lieten door hun eenvormigheid en samenstelling voor bewoners weinig mogelijkheden toe voor een 'woon-carrière' in de wijk – noch een die correspondeerde met inkomensgroei, noch een die correspondeerde met levensloop.

De bouwenergie die in de naoorlogse decennia was gestopt in nieuwe woonwijken had als neveneffect dat bestaande wijken met name in de grote steden waren verkrot. De noodzakelijke inhaalslag was aanvankelijk voornamelijk ruimtelijk vormgegeven; de gebruikte instrumenten waren sloop, nieuwbouw en renovatie. De uitvoering van dit 'stenen stapelen' werd geregisseerd vanuit projectgroepen. Voor te vernieuwen objecten (straat, blok, buurt) werd vanuit de gemeente een projectgroep opgericht met daarin ambtenaren van de betrokken diensten en vertegenwoordigers van de desbetreffende woningcorporaties, winkeliers en bewoners. Door vanuit een dergelijke groep te werken, was er sprake van 'bouwen voor de buurt', heel anders dan de technocratische planning die in de periode daarvoor overheerste.

Na enkele jaren 'stenen stapelen' groeide het besef dat eenmalig vernieuwen niet voldoende was en kwamen naast nieuwbouw en restauratie ook fysiek en sociaal beheer op de agenda van de projectgroepen. In die geest was Delft bijvoorbeeld aan het begin van de jaren tachtig een van de eerste gemeenten die buurtbeheer – later wijkbeheer – opstartte.

Het werken in de projectgroepen was voor gemeenten "de eerste ervaring met intersectorale en probleemgerichte samenwerking tussen verschillende partijen, onder wie georganiseerde bewoners" (De Boer 2001). In Rotterdam en Amsterdam bracht het ook al langer sluimerende gedachten over binnenstedelijke *decen-*

tralisatie in een stroomversnelling en kwam het tot stadsdelen en deelgemeenten. In andere steden, zoals Den Haag, leidde dit binnen de gemeente tot *deconcentratie* van het gemeentelijk apparaat. Ook andere gemeenten zijn geleidelijk een aantal zaken op kleiner binnengemeentelijk niveau gaan organiseren, om dichter bij de burger, de buurt en de wijk te zitten.

In deze nieuwe bestuursvormen komt dus het idee tot uitdrukking om het bestuur dichter bij de burger te brengen, op een kleinere schaal. Daarmee is het ook te zien als een poging om de politieke legitimatie te versterken voor de aanpak van leefbaarheidsproblemen. Al met al heeft het een nieuwe impuls gegeven aan buurt- en wijkaanpak.

Wijkwelzijnsplanning

In dezelfde tijd dat de stadsvernieuwing het werken in wijken opnieuw vormgaf, werd ook vanuit de welzijnshoek de wijk als beleidseenheid onder de aandacht gebracht. Dit gaf nóg een kader voor een intensivering van contacten tussen bestuurders, ambtenaren en burgers. De vooroorlogse organisatie van het welzijnswerk langs de lijnen van de zuilen brokkelde af; overheidssubsidiëring en -bemoeienis kwamen daarvoor geleidelijk in de plaats. Door die transitie werd het welzijnswerk steeds complexer en onoverzichtelijker, terwijl gelijktijdig de gebruikers van voorzieningen steeds hogere eisen gingen stellen aan de dienstverlening.

De toenemende kritiek leidde in 1974 tot de zogeheten *Knelpuntennota* van de regering, waarin werd geconcludeerd dat het welzijnsbeleid aan verandering toe was. Die verandering hield met name in dat het welzijnsbeleid onder verantwoordelijkheid van de lokale overheid zou komen, en dus ook plaatselijk moest worden opgezet. In de grote steden werd het welzijnsbeleid per wijk opgezet. Voor het inrichten van het lokale beleid werd samengewerkt met de welzijnsinstellingen ter plaatse en met vertegenwoordigers van de gebruikers ervan.

Erfenissen uit de jaren zeventig en tachtig

Deze vormgeving van het wijkwelzijnswerk zou overigens niet lang duren: zij verzandde al spoedig in bureaucratie en werd uiteindelijk door het tweede kabinet-Lubbers (1986-1989) opgeheven. Niettemin is in de 'werkorganisatie' de wijkgerichte benadering uit de jaren zeventig en tachtig nog steeds terug te vinden.

Ook vormen van stadsvernieuwing en fysieke herstructurering liepen onverminderd door en leken een semi-permanente beleidsopgave te worden. Ging het daarbij in de jaren zeventig om het herstel van vooroorlogse wijken, daarna waren de wijken uit de jaren na de oorlog (zoals Hoogvliet en Pendrecht in Rotterdam, de Westelijke Tuinsteden in Amsterdam of Kanaleneiland in Utrecht) aan ingrijpende renovatie toe. Daarbij werd de stadsvernieuwing in de jaren negentig opgevolgd door 'stedelijke vernieuwing', maar het wijkbeheer werd daarin een permanent aandachtspunt. In Deventer en Delft bijvoorbeeld groeide

het buurtbeheer sinds de jaren tachtig uit tot een heel pakket van wijkbeheerinstrumenten. Voor elke wijk kwam er een ambtelijke wijkcoördinator, een wijkbeheeroverleg met bewoners, en werden periodieke inventarisaties opgesteld van de huidige situatie en wijkprogramma's met concrete activiteiten voor de nabije toekomst. Andere gemeenten kregen een vergelijkbaar instrumentarium (Hazeu et al. 2005; zie ook hoofdstuk 4).

Met deze vormen van democratisering kwam tot uitdrukking dat de hoogtijdagen van de verzuiling tot het verleden behoorden. De basis werd daarmee gelegd voor het aanspreken van burgers als lid van een (sub)lokale gemeenschap, niet onderscheiden naar levensbeschouwing. In deze tweede golf van wijkaanpak voerde niet zozeer het gemeenschapsdenken, maar vooral interventiedenken de boventoon (Reijndorp 2002: 15). Het ging dus niet om een beweging 'van onderop', maar meer om een concept 'van bovenaf'. De nagestreefde versteviging van burgerschap – door burgers meer te betrekken bij de overheidsinterventies – paste ook in de politieke tijdgeest, die wellicht het beste kon worden samengevat in het motto van het kabinet-Den Uyl (1973-1977): spreiding van kennis, inkomen en macht.

De deconfiture van de tweede golf

Voor de opleving van de wijkaanpak waren dus drie elementen verantwoordelijk: (1) de afbrokkeling van de verzuiling, (2) een streven naar meer sociaal-economische gelijkheid, en (3) een veranderende verhouding tussen burger en overheid: dat wil zeggen de komst van een mondiger burger, die noopte tot een 'klantvriendelijker' overheid.

Maar ook aan de tweede golf van wijkaanpak kwam al snel een einde. Zorgen om economische groei en behoud van werkgelegenheid gingen in de jaren tachtig de boventoon voeren in samenleving en beleid; de belangstelling voor sociaal-economische gelijkheid nam navenant af. De impuls die de stadsvernieuwing eerder had gegeven, was in de geïnstitutionaliseerde kaders ingedaald. Verder was er tegen het eind van de jaren tachtig geen sprake meer van wijkwelzijnsplanning. De mislukking daarvan was te zien als een leerzame illustratie voor de veranderende verhouding tussen overheid en burger. Ze bewees het failliet van een technocratische planning: de overheid faalde al bij deze eerste poging van enige omvang om het welzijn van de burger vorm te geven volgens een van bovenaf opgelegd plan (De Boer 2001: 8).

Weinigen kijken hier nu nog van op, maar het illustreert vooral dat we in twintig jaar tijd collectief anders zijn gaan denken over processen van beleid maken: hiërarchische concepten zijn vervangen of aangevuld door netwerk-, multi-actor-, en *stakeholder*-benaderingen. Die mislukking van planning leidde onder meer tot een zekere opwaardering van het *proces* als doel op zich: zeker zo belangrijk als de formele uitkomst van inspraak en planning is het praten en het elkaar 'ontmoeten' (overheid en burgers; burgers onderling) als zodanig.

Een ander aspect van (het mislukken van) de welzijnsplanning was dat dit nog vooral ging over het beleid van overheid en instellingen, terwijl allengs het inzicht groeide dat niet zozeer het beleid vertrekpunt diende te zijn, maar de dagelijkse problemen die burgers ondervonden. De vraag moest dus niet zijn wat de burger van deze of gene nota of een bepaald bestemmingsplan vond, maar hoe men samen straat, buurt en wijk leefbaar kon houden. Zo transformeerden dagelijkse leefbaarheidsproblemen tot fundament van de huidige buurt- en wijkaanpak anno 2005.

2.2.4 DE JAREN NEGENTIG: DE DERDE GOLF VAN WIJKGERICHT BELEID

De derde opleving van wijkgericht beleid kenmerkte zich door grote, landelijke, sectoroverschrijdende beleidsimpulsen vanuit de rijksoverheid. Een voorloper hiervan was het probleemcumulatiegebiedenbeleid. Dit hield in dat gemeenten voor specifieke wijken waarin zich een opstapeling van problemen voordeed, budget bij het ministerie van Binnenlandse Zaken konden aanvragen. Aanvankelijk ging het hierbij nog om een beperkt budget van zo'n tien miljoen gulden per jaar, dat door het ministerie zelf in handen werd gehouden. In de jaren negentig werden de integrale beleidsimpulsen vanuit het rijk die aangrepen op sublokaal niveau steeds omvangrijker. Concreet ging het daarbij om sociale vernieuwing, stedelijke vernieuwing en het grotestedenbeleid (GSB). Deze beleidsimpulsen overlapten elkaar deels, maar worden hieronder afzonderlijk beschreven.

Sociale vernieuwing

De voorgaande ontwikkelingen – emancipatie van de uitvoering, opwaardering van het proces, dagelijkse problemen van de burger als vertrekpunt – legden de basis voor de derde bloeiperiode van de wijkaanpak, die van de jaren negentig. Die periode begon met de *sociale vernieuwing,* die het derde kabinet-Lubbers eind 1989 als zijn motto koos; daarmee sloot het aan op een van onderop begonnen initiatief. Sociale vernieuwing was een begrip dat eerder in Rotterdam tot ontwikkeling was gekomen, als vervolg op het rapport van de commissie-Idenburg, *Het nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief*. Het was te zien als nieuwe vorm van of etiket voor samenlevingsopbouw, onder meer als reactie op de technocratie en bureaucratie in het dagelijks beheer in buurten, en op de spanningsverhouding tussen grootstedelijke ambities en de ervaren problemen in buurten.

Om een indruk te geven: in concreto bestond de sociale vernieuwing in Rotterdam onder meer uit het Opzoomeren – gezamenlijk de straat schoonmaken, spontaan begonnen in de Opzoomerstraat in de Rotterdamse deelgemeente Delfshaven – en het 'Op-de-koffie-project', dat erop was gericht de lokale politici en burgers dichter bij elkaar te brengen doordat een politicus bij een groepje buurtbewoners op de koffie ging. De bewoners konden dan tijdens deze gesprekken hun hart luchten over de problemen die ze in wijk en stad ervoeren (Blokland-Potters 1998: 232).

Op rijksniveau werd de sociale vernieuwing in 1995 opgevolgd door de *stedelijke vernieuwing* en het *grotestedenbeleid* als de belangrijkste beleidsimpulsen om de wijk in ere te herstellen. Dit illustreerde ook de broosheid van beleidsconcepten op dit terrein: die leken niet veel langer dan één kabinetsperiode mee te gaan en hadden duidelijk geen diepe verankering in het overheidsbeleid. In zijn indringende analyse van vijftien jaar onderzoek naar de relatie van de stedenbouw met het dagelijks leven concludeert Reijndorp (2004: 36) met enige verbazing: "Het is merkwaardig hoe snel de idealen van de stadsvernieuwing, het 'bouwen voor de buurt', werden overschaduwd door het massieve beeld van de achterstandswijk. Van de mondige burger, actief in actiegroepen en buurtcomités, veranderde 'de bewoner' vrijwel van de ene op de andere dag weer in een voorwerp van sociale interventies."

Achtergrond van de sociale vernieuwing was dat na het *no-nonsensebeleid* van de jaren tachtig (met omvangrijke bezuinigingen op de collectieve voorzieningen) er weliswaar economisch herstel was gekomen, maar dat ook het besef was gegroeid dat grote groepen mensen niet meedeelden in de vooruitgang. De werkloosheid bleef aanvankelijk nog hoog, de integratie van allochtonen was over de hele linie genomen geen succes en steeds meer mensen raakten in een maatschappelijk isolement. Sommigen vreesden daarom voor een tweedeling in de samenleving.

Tegen die achtergrond tilde de nieuwe CDA/PvdA-regering (1989-1994) het concept sociale vernieuwing naar kabinetsniveau. Het ministerie van Binnenlandse Zaken kreeg de leiding in de implementatie. Die kenmerkte zich door een procedurele, bestuurlijke aanpak: de rijksoverheid wilde de voorwaarden scheppen voor lokale sociale vernieuwing door middel van decentralisatie en deregulering (geen nieuwe subsidieregelingen, maar bestaande regelingen bundelen tot een brede doeluitkering). Daarbij gaf het kabinet de gemeenten het advies hun beleid te richten op buurten en wijken en meer zeggenschap te geven aan burgers.

In de loop van de daaropvolgende jaren gaven de gemeenten er inderdaad een wijkgerichte invulling aan. Er kwamen nieuwe initiatieven tot stand en vastgelopen initiatieven raakten weer vlot. De gemeenten leerden om problemen samen met anderen (bewoners en organisaties) aan te pakken. Dat lukte vooral bij projecten die waren gericht op het verbeteren van de leefbaarheid. In dit kader won de wijkaanpak – nu ingezet als vorm van interactieve beleidsvorming – opnieuw aan populariteit. De ideeën van de jaren vijftig waren daarin nog herkenbaar: burgers deden dingen samen op een voor hen overzichtelijke schaal, en tegelijkertijd zou dat burger en overheid dichter bij elkaar brengen.

Stedelijke vernieuwing

De stadsvernieuwing die vanaf de jaren zeventig was begonnen, was aanvankelijk gedacht als een eenmalige en dus eindige inhaaloperatie vanwege 'achterstallig onderhoud' (in met name buurten van rond 1900). Maar al snel na de start bleek dat ook in de vernieuwde wijken en in nog niet al te oude (voor- of naoorlogse)

wijken de verloedering kon toeslaan. De conclusie was dat er blijvend geïnvesteerd diende te worden in de vernieuwing van woningen en bijbehorende openbare ruimte. Die blijvende investering noemde men *stedelijke vernieuwing*. Het concept werd in 1997 vastgelegd in de gelijknamige nota van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM).

Stedelijke vernieuwing was dus een voortzetting van de stadsvernieuwing, maar omvatte ook de zogenoemde herstructurering van – met name naoorlogse – wijken. Die herstructurering hield in dat de bestaande woningvoorraad werd verbeterd, maar ook gedifferentieerd, zodat er een grotere variatie in soorten woningen en bijbehorende prijsklasse kon ontstaan. Het beoogde resultaat – van wijken met zowel koop- als huurwoningen in verschillende prijsklassen – moest afdoende zijn om de vorming van achterstandswijken te voorkomen.

Dat met woningdifferentiatie dit doel zou kunnen worden bereikt, stond overigens al vanaf het begin van de stedelijke vernieuwing, zelfs al in de nota van 1997, ter discussie. Ondanks die kritiek werd het principe ook in het GSB voorgeschreven (BZK 2002) en werden ook nieuwbouwwijken volgens het differentiatieprincipe gebouwd. Deskundigen bleven daarbij hun twijfels houden bij die opgelegde politiek van fysieke – en daarmee beoogde sociale – menging. Empirisch viel het succes ervan niet aan te tonen. Een deskundige als Duyvendak (1998) sprak in dit verband van een 'plekken'-politiek, die eruit voortkwam dat de politiek niet goed wist om te gaan met groepen en groepsverschillen.

Grotestedenbeleid

Het GSB vormde vanaf 1995 het kader waarin sociale vernieuwing en stedelijke vernieuwing gezamenlijk verdergingen. Het eerste kabinet-Kok (1994-1998) had op het ministerie van Binnenlandse Zaken een staatssecretaris voor Grotestedenbeleid; het tweede kabinet-Kok (1998-2002) benoemde daarvoor zelfs een minister. Doel van het GSB was het integraal aanpakken van fysieke, sociale en economische problemen. Eerst was dat gericht op de vier grote steden; later werd het programma uitgebreid met andere grote en middelgrote steden, zodat er een totaal van 25 ontstond. Vanuit de rijksoverheid werd een wijkaanpak niet opgelegd: het Actieplan GSB 2002-2009 schreef nauwelijks een werkwijze voor, wel prioritaire thema's. Deze thema's waren:

1 veiligheid, integratie en inburgering, maatschappelijke opvang van kwetsbare groepen, sociale cohesie;
2 investeringen in jeugd en onderwijs;
3 herstructurering van wijken – nadrukkelijk om de trek uit de steden van mensen met midden- en hoge inkomens tegen te gaan;
4 verbetering van de economische structuur en het ondernemersklimaat.

Voor deze thema's stelden de steden samen met het rijk maatwerkconvenanten op, en legden verantwoording af voor het halen van de doelen die daarin werden geformuleerd. Het GSB had derhalve niet alleen als doel om problemen integraal op te lossen, maar ook om de verantwoordelijkheden van de steden, het kabinet

en het coördinerende ministerie van Binnenlandse Zaken duidelijk af te bakenen. Daarnaast werden er procesdoelstellingen geformuleerd: de actieve betrokkenheid van burgers, bedrijven en instellingen bij beleidsontwikkeling, prioritering en uitvoering, regionale afstemming en integrale gebiedsgerichte aanpak, vooral in de aandachtswijken. Mogelijk mede gestuurd door deze procesdoelstellingen kozen gemeenten vaak een wijkaanpak, om te werken aan de inhoudelijke doelen van het GSB. De doelen en processen van het GSB sloten vaak goed aan op wat al eerder in gemeenten binnen wijkgericht beleid viel. In Deventer bijvoorbeeld bevatte de Monitor Leefbaarheid en Veiligheid – die verplicht was voor elke stad die deelnam aan het GSB – voor het grootste deel dezelfde indeling en indicatoren als de eerdere effectevaluaties van de wijkaanpak.

Het GSB vormde dus een kader waarin wijkgericht werken goed paste; aan gemeenten werd overgelaten of zij daarvoor ook werkelijk kozen. Het werken aan problemen van verschillende aard op een niveau dat voor mensen overzichtelijk was, bracht de oorspronkelijke wijkgedachte weer in beeld. Ditzelfde gold voor het streven naar actieve(re) betrokkenheid van burgers bij het overheidshandelen.

2.2.5 RECENTE ONTWIKKELINGEN

De meest recente ontwikkelingen in het kader van het buurt- en wijkbeleid van de nationale overheid zijn het programma 'Onze buurt aan zet' (voorafgegaan door 'Heel de buurt') en het '56-wijken-beleid'. Daarnaast is er door negen departementen en 25 grote steden in 2001 het Kenniscentrum Grote Steden opgericht, dat tot taak heeft om de uitwisseling van kennis en ervaringen op GSB-terrein te stimuleren. Het kenniscentrum geeft verder een *Kenniskrant* uit, houdt een Kennisnetwerk in de lucht, en heeft samen met de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek een langjarig onderzoeksprogramma op dit terrein in het leven geroepen. Relevante kennis op dit terrein is verder aanwezig bij met name het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, Verwey-Jonker Instituut, Forum en het Landelijk Centrum Opbouwwerk (LCO).

Onze buurt aan zet/Heel de buurt

In 2001 ging in het kader van het GSB en in samenwerking met het LCO en het Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling Forum, het impulsprogramma 'Onze buurt aan zet' van start. Gedurende drie jaar experimenteerden dertig steden met participatie van wijkbewoners in aandachtswijken. Het programma richtte zich op het vergroten van veiligheid, leefbaarheid, integratie, participatie en sociale cohesie. Het programma liep in 2004 af.

'Onze buurt aan zet' was de opvolger van het soortgelijke programma 'Heel de buurt' uit 1998. Nevendoel van dat laatste programma was om enige samenhang te brengen in de 'projectencarrousel'; soms werd het niettemin gepercipieerd als een onderdeel daarvan (De Boer et al. 2003: 11). 'Heel de buurt' was aanvankelijk door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) uitgewerkt als een Nederlandse variant van het Amerikaanse *caring communities*-concept, maar

gaandeweg werd er veeleer aangesloten bij de Nederlandse opbouwwerktraditie. Hoewel ingezet als VWS-beleid, bleek gaandeweg dat het ministerie van VROM een minstens zo belangrijke betrokkene was: herstructurering van wijken bleek vaak de dominante beleidsimpuls te zijn. Uit de evaluatie van het programma (De Boer et al. 2003) bleek dat het 'droppen' van landelijke doelstellingen en stramienen niet werkte. Verder was een algemene conclusie dat het succes van 'Heel de buurt' groter was naarmate de lokale partners eigenzinniger waren in het bepalen van de lokale doelstellingen. Inzoomend op de concrete projecten was de uitkomst een variatie van successen en mislukkingen.

56-wijken-beleid

In het kader van de stedelijke herstructureringsopgave lanceerde het ministerie van VROM in 2002 de '56-wijken-aanpak'. Het was bedoeld als *pilot*-project. Achtergrond was dat in de ogen van de beleidsmakers het proces van stedelijke vernieuwing te langzaam verliep. Een probleem bij de grootscheepse en langdurige herstructurering van verouderde wijken was dat zij bijna steeds vooraf werd gegaan en gepaard ging met verloedering. Sommigen meenden zelfs dat projectontwikkelaars en (andere) woningbezitters daar bewust op aanstuurden omdat dat uiteindelijk leidde tot – profijtelijkere – grootscheepse nieuwbouw.

Het 56-wijken-beleid hield in dat het departement van VROM aan 56 achterstandswijken (aanvankelijk was er sprake van 50 'prioriteitswijken') extra instrumenten beschikbaar stelde om verloedering tegen te gaan, daarover met hen convenanten afsloot en prestatieafspraken maakte. In dat kader moesten de wijken een Wijk Ontwikkelings Plan (WOP) maken.

2.3 PLATTELANDSONTWIKKELING EN -BELEID

2.3.1 INLEIDING

De buurt en de wijk worden in de regel vooral gekoppeld aan steden, stedelijk leven, en (groot)stedelijke problematiek. Het platteland heeft deels een overeenkomstige problematiek (bijvoorbeeld probleemjongeren of eenzame ouderen), maar kent voor een deel ook andere en additionele perikelen. Wat tegenwoordig plattelandsbeleid heet – doorgaans voorafgegaan door het adjectief 'vitaal' (LNV 2004) – is dan ook op een andere manier totstandgekomen, en laat zich niet analoog beschrijven als het resultaat van opkomende en ondergaande golven van de stedelijke wijkaanpak. De structurele veranderingen in de agrarische sector en de weerslag daarvan op het dorps- en gemeenschapsleven zijn de belangrijkste aandrijvers van het plattelandsbeleid.

De belangrijkste overeenkomst met de problematisering van het buurtleven in een stedelijke omgeving is dat ook ten aanzien van het platteland het thema 'sociale cohesie' voortdurend wordt geproblematiseerd (Innovatienetwerk Groene Ruimte et al. 2003: 13). Hoewel er vaak zorgelijk wordt gedaan over het teruglopen van de sociale cohesie in veel plattelandsgemeenten, stelt onderzoek daar-

naar elke keer weer vast dat die sociale cohesie relatief sterk is (Lammerts en Doğan 2004). De beeldvorming van het platteland – boeren die het niet langer kunnen bolwerken, afnemende werkgelegenheid, een leeglopend platteland, verdwijnende voorzieningen, afstervende dorpen – is al te eenzijdig. Feitelijke ontwikkelingen zijn dat oorspronkelijke boerendorpen geleidelijk 'woondorpen' zijn geworden, waarin oud- en nieuwkomers in de regel een uitgebreid verenigings- en gemeenschapsleven instandhouden, en waar men een uitgesproken dorpstrots ten toon weet te spreiden. Kortom, de strekking van deze paragraaf is dat voorzover de beleidsuitgangspunten nog zijn geënt op de vermeende 'zieligheid' van het platteland, dat misplaatst lijkt te zijn.

2.3.2 DE STAND VAN HET PLATTELAND

Het platteland vervult een diversiteit aan functies: werken in en buiten de landbouw, wonen, recreëren, instandhouden van de natuur. Op dit moment kent het platteland de volgende sociale problemen:

- *Verstedelijking*. Het gaat daarbij niet in de eerste plaats om de geplande verstedelijking van oprukkende Vinexlocaties, maar met name om de sluipende 'witte schimmel' aan dorpen, 'verrommeling' van het platteland, en permanente bewoning van vakantiewoningen.
- *Ontboering*. Het afnemende agrarische belang roept vragen op over de toekomst van de boer.
- *Ontgroening en vergrijzing*. Demografisch gezien neemt het aandeel van jeugdigen op het platteland meer dan gemiddeld af, terwijl het aandeel van ouderen meer dan gemiddeld stijgt, ook omdat een deel van de vutters en gepensioneerden van de stad naar het platteland trekt.
- *Verschraling*. Efficiëntieoverwegingen geven een voortdurende impuls tot schaalvergroting van private en publieke voorzieningen. Met name in de kleine kernen leidt dat tot verschraling. Het aantal voorzieningen en de bereikbaarheid ervan neemt af, mede omdat er in de dorpen geen sprake is van een navenante toename van de woningvoorraad en van het aantal inwoners om deze beweging te compenseren.

Opvallend is dat in deze opsomming het probleem van de leegloop van het platteland ontbreekt. Ondanks het feit dat het aantal boeren gedurende de afgelopen halve eeuw is gedecimeerd, is er – op de Veenkoloniën, het Oldambt in Groningen, en een enkel Zeeuws eiland na – geen sprake van een afname van de plattelandsbevolking. Veel Nederlanders hebben immers een voorkeur voor een woonomgeving met een landelijk karakter, zo blijkt regelmatig uit onderzoek terzake. In ons kleine land is de stad vaak niet ver weg en de infrastructuur is in het algemeen goed. Een groot deel van de plattelandsdorpen huisvest dan ook veel mensen die in een min of meer naburige stad hun werk hebben (gehad).

Desalniettemin is er tegelijkertijd een apart plattelandsbeleid tot ontwikkeling gekomen, dit mede vanuit de Europese Unie (EU) die zich Uniebreed zorgen maakt over leegloop van het platteland, het wegtrekken van jongeren naar steden

en het onverzorgd achterblijven van ouderen. De veelgehoorde litanie van verschralende kleine kernen vereist in de Nederlandse context echter nuancering. Een aantal voorzieningen op het platteland is inderdaad in de loop der jaren verdwenen (Van der Kooij 2003): het aantal winkels is sterk gedaald en de zogeheten hoge-ordevoorzieningen zoals ziekenhuizen zijn zelfs helemaal geconcentreerd in stedelijke gebieden. Andere voorzieningen blijven echter in de rurale gebieden in aantal vrij constant – basisscholen, dorpshuizen, bibliotheken, huisartsen – en het verenigingsleven bloeit er in het algemeen.

Door de opkomst van televisie, auto, computer en dergelijke worden mensen mobieler en contactrijker. Verreweg de meeste mensen die op het platteland wonen, hebben daardoor voldoende mogelijkheden om van huis te gaan, en maken daar ook gebruik van. Als dorpsvoorzieningen verschralen, is dat dus vooral ten detrimente van ouderen die in deze ontwikkelingen het minst kunnen 'meekomen'. En daarbij geldt nog specifieker dat met name de minst draagkrachtigen en minst mobielen daar de nadelen van ondergaan.

Naast deze demografische en sociale ontwikkelingen neemt al decennialang het relatieve maatschappelijke en macro-economische belang van de agrarische pijler binnen de Nederlandse economie af. Hoewel in 2001 nog bijna 70 procent van alle grond in gebruik was door de landbouw, droeg de sector (inclusief bosbouw en visserij) slechts een kleine drie procent bij aan het nationaal inkomen; in 1950 was dat nog vijftien procent (LEI 2000: 11). Ook het aandeel van de land- en tuinbouw in de nationale werkgelegenheid is met een kleine vier procent beperkt van omvang. Bovendien geeft de werkgelegenheid in de landbouw door de stijgende arbeidsproductiviteit een continue daling te zien. De economische druk op de Nederlandse landbouw leidt er ook toe dat een toenemend aantal agrariërs geheel of gedeeltelijk uitwijkt naar andere bronnen van inkomsten, zoals natuurontwikkeling en recreatie. Veelal is niet meer dan tien procent van de beroepsbevolking nog actief in de agrarische sector. Dit staat in het licht van de verandering die zich heeft voltrokken van agrarische 'werkdorpen' die geleidelijk vooral 'woondorpen' zijn geworden (zie verder par. 2.3.5; vgl. ook Thissen 2001).

Het denken over het platteland sinds de Tweede Wereldoorlog laat zich wellicht het beste in beeld brengen door onderscheid te maken tussen de jaren vijftig en zestig (par. 2.3.3), de jaren zeventig en tachtig (par. 2.3.4) en de periode vanaf de jaren negentig (par. 2.3.5).

2.3.3 DE JAREN VIJFTIG EN ZESTIG: ORGANISATIE VAN EFFICIËNTE VOEDSELVOORZIENING

Een halve eeuw geleden speelde een groot deel van het leven op het platteland zich af binnen de grenzen van het dorp. De meeste bewoners waren er geboren en getogen; sommige familienamen kwamen al twee eeuwen in het dorp voor. De meeste bewoners vonden in en rond het dorp werk en het dorp voorzag in hun behoeften aan de meeste voorzieningen. In de spaarzame vrije tijd kwam men

eigenlijk weinig buiten het dorp. Voor velen was een reis buiten het dorp verbonden met gevoelens van onzekerheid (Thissen 2001: 11).

Kort na de oorlog veranderde dit pastorale beeld in rap tempo. De komst van de Europese Economische Gemeenschappen stimuleerde tot een grootscheepse rationalisatie in de landbouw. Het Europese landbouwstructuurbeleid leidde tot de organisatie van een efficiënte, hoogproductieve voedselvoorziening. Daartoe was een schaalvergroting van de landbouwbedrijven vereist, die in Nederland werd bevorderd door onder andere ruilverkaveling en door de uitgifte van steeds grotere nieuwe percelen cultuurgrond in de IJsselmeerpolders. Boeren werden in de toenmalige beleidsdocumenten betiteld als 'blijvers' en 'wijkers'. Het beleid was erop gericht zo sociaal mogelijk de 'wijkers' te laten wijken, zodat de blijvers in de internationale concurrentie mee konden komen en de voedselvoorziening op zich konden nemen (Bauwens et al. 1990). Een deel van de oplossing voor het 'kleine-boerenvraagstuk' – zo heette dat toentertijd in beleidsnota's en rapporten van het Landbouw-Economisch Instituut – bood de opkomst van de intensieve veehouderij.

Door de rationalisatie was er niet meer voor iedereen emplooi op het platteland, dreigde er overbevolking, en moest er een zekere migratie naar de steden op gang komen. De aanmerkelijke uitstroom van boeren naar de emigratielanden Canada, Australië en Nieuw-Zeeland had daartoe al eerder een aanzet gegeven. Vanaf het midden van de jaren zestig werden ook op het platteland de gezinnen kleiner, waardoor de demografische druk afnam om in de landbouw z'n bestaan te vinden. Algemeen gesteld konden in deze periode de stad en het platteland betrekkelijk vredig coëxisteren. Daarenboven was de schaalvergroting in het winkelbestand en andere voorzieningen nog niet zover op gang gekomen dat dit als problematisch werd ervaren.

2.3.4 DE JAREN ZEVENTIG EN TACHTIG: ROMANTISERING EN VOORTGAANDE ECONOMISERING

Cultureel ontwikkelde zich vanaf het eind van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig een omslag: er ontstond een trek naar het platteland. Stedelingen begonnen het platteland aantrekkelijk te vinden, ook als vestigingsplaats. De 'eigen auto' begon gemeengoed te worden en de mogelijkheden om te forenzen namen daarmee toe. En niet alleen de stedelingen kwamen makkelijker naar het platteland; plattelanders hadden ook steeds vaker een auto. De mogelijkheden die dat schiep, verzwakten geleidelijk de binding met de eigen woonplaats. Die binding vloeide minder voort uit noodzaak, maar was meer een zaak van keuze, en daarmee onderwerp van overweging en afweging.

In deze periode ging schaalgrootte een belangrijke rol spelen: agrarische bedrijven werden groter, coöperaties fuseerden, supermarkten en cash-and-carry's kwamen op, waardoor dorpskruideniers hun winkel moesten sluiten. Deze en verwante ontwikkelingen werden in die tijd vooral gezien als uitdrukking van

modernisering van het platteland en werden niet als problematisch ervaren. 'Werkdorpen' maakten de omslag naar 'woondorpen'.

De belangrijkste ontwikkelingen hadden dus te maken met een cultuurkenmerk (romantisering van het platteland) en een structuurkenmerk (stijgende welvaart die het ook makkelijker maakte om mobiel te zijn); met bewust (plattelands)beleid hadden ze weinig uit te staan. Om sociale problemen in dorpen aan te pakken, investeerde de Nederlandse overheid in multifunctionele voorzieningenaccommodaties, veelal in de vorm van dorpshuizen (Bok 2003). Het onderbrengen van zoveel mogelijk voorzieningen onder één dak was goedkoper dan allemaal aparte voorzieningen. Bovendien konden multifunctionele voorzieningen maatschappelijke meerwaarde hebben vanwege hun uitstraling op de omgeving. Een aantrekkelijk gebouw nodigde uit tot gebruik (verenigingen, clubs) en kon daarmee de sociale samenhang in een gemeenschap versterken. Het droeg bij aan de burgerzin van de dorpsbewoners en de identiteit van het dorp.

2.3.5 HET TEGENWOORDIGE PLATTELAND: WOONDORPEN

In de jaren negentig zet de snelle vermindering van het aantal boerenbedrijven zich voort. In de periode 1994-2003 beëindigen bijvoorbeeld per dag gemiddeld drie melkveehouders hun bedrijf. In samenhang met die ontwikkeling dragen dorpen steeds minder een agrarisch karakter en gaan zij op 'woondorpen' lijken (Thissen 2001). Beleidsmatig valt het accent steeds minder op de economische prestatie van de agrarische sector en het belang ervan voor de Nederlandse economie. Veranderende opvattingen over natuur, landschap en milieu leiden vaker tot spanning met gangbare productiemethoden en cultuurtechnische ingrepen in het landschap, en beginnen in deze periode ook meer in het landbouwbeleid door te klinken (Bauwens et al. 1990: 5). Boeren voelen zich 'moderne verschoppelingen' die worden belast met allerlei knellende milieuregelgeving, met name voor mest en bestrijdingsmiddelen. Ondernemers in de intensieve veeteelt beleven bovendien een aantal grote 'rampen': varkenspest, BSE, mond- en klauwzeer, vogelpest.

Een aansluitende ontwikkeling die in de jaren negentig aandacht krijgt, is de verstedelijking van het platteland. Nederland verstedelijkt in hoog tempo, en onder de economische, politieke en culturele invloedssfeer van de stad veranderen grote delen van het platteland van karakter (Asbeek Brusse et al. 2002: 16). Dit mondt uit in de vrees dat het waardevolle platteland verder verloren gaat. Of deze tendens moet worden geaccepteerd of juist gekeerd, is nog steeds in discussie in de politieke en publieke arena's. Het platteland heeft mede daardoor tegenwoordig in de eerste plaats te maken met het algehele ruimtelijkeordeningsbeleid. In de *Nota ruimte* (VROM 2004a) wordt primair ingezet op decentralisatie, en in samenhang daarmee doet het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) met zijn *Agenda voor een vitaal platteland* (LNV 2004) een uitnodiging aan andere (publieke en private) partijen om ook werk te maken van een 'vitaal platteland'.

Stad en platteland zijn de afgelopen halve eeuw dus naar elkaar toe gegroeid; niet alleen in geografische zin, maar ook sociaal. Het is steeds eenvoudiger geworden via de media en andere informatiekanalen kennis te nemen van ontwikkelingen en ideeën elders. Stedelijke leefstijlen zijn algemener geworden en hebben zich over het platteland verspreid (Van der Knaap 2002). Zo neemt op het platteland de arbeidsparticipatie van vrouwen toe. Dat heeft uiteraard gevolgen voor de inrichting van het sociale leven en de aanwezigheid van voorzieningen. De sociale functie van vrouwen binnen een dorp, bijvoorbeeld in de vorm van burenhulp, komt daarmee onder druk te staan. Gecombineerd met de vergrijzingstendens neemt daardoor de behoefte aan publieke zorgvoorzieningen toe; voorzieningen die tegelijkertijd onder druk staan van nationaal-publieke tendenties van beheersing en bezuiniging ('verschraling') en fusies/schaalvergroting.

In de jaren negentig komt ook het denken over plattelandsontwikkeling op en doemen de contouren van een specifiek plattelandsbeleid op. Thema's als plattelandsvernieuwing of de instandhouding van het milieu en het landelijk erfgoed komen op de agenda, vanaf 2000 ook als de zogenoemde 'tweede pijler' van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU (Terluin en Venema 2003). Op het Nederlandse platteland bestaan, net als in steden, aanzienlijke verschillen in welvaart. De excentrisch gelegen streken kampen tot op de dag van vandaag met structurele werkloosheid, slechte bereikbaarheid en onvoldoende bevolking om de meest essentiële voorzieningen in stand te houden. Ze worden gekenmerkt door een extreme vergrijzing. Armoedestudies wijzen in de richting van delen van het platteland, vooral in de provincies Groningen en Friesland: van de zogenaamde 'top-100-gebieden' (de gebieden met de hoogste armoedescores) behoort iets minder dan een kwart tot het 'arme platteland'.

De economische herstructurering van het platteland heeft verreikende gevolgen, met inbegrip van een verscherpte sociale problematiek. Een voorbeeld zijn de versnelde bedrijfsbeëindigingen in de intensieve varkenshouderij in de Brabantse Peel. Daar is de agrarische sector een belangrijke economische en culturele drager, waarmee een omvangrijke toeleverende en verwerkende industrie is verbonden. De sluiting van agrarische bedrijven werkt dus door in de werkgelegenheid van aanpalende activiteiten van het veevoederbedrijf, het bedrijf dat stallen bouwt, het garagebedrijf, de loonwerker, de trucker die de dieren afvoert, de verwerkende industrie, enzovoort. Daarmee kan ook het verenigingsleven in de dorpen in gevaar komen, dat niet alleen financieel afhankelijk is van mensen in het buitengebied, maar ook drijft op hun inbreng.

Dit is echter veeleer een uitzondering dan een algemeen beeld voor alle dorpsleven. In veel dorpen zijn de voormalige boerinnenbonden getransformeerd tot verenigingen van plattelandsvrouwen, die met gezamenlijke inzet van oude en nieuwe dorpelingen een voortgezette bloei laten zien. Vergelijkend onderzoek laat zien dat in het algemeen de sociale cohesie op het platteland, afgemeten aan alle gebruikelijke criteria daarvoor, hoger is dan in steden. Bij vragen naar de saamhorigheid in de buurt, de gehechtheid aan de buurt, het zich thuis voelen in

de buurt, de omgang met mensen in de buurt en het contact met directe buren scoren woonmilieus op het platteland onveranderlijk hoog (De Hart en Dekker 2003; De Hart 2002: hoofdstuk 4; SCP 2003: hoofdstuk 7; Innovatienetwerk Groene Ruimte et al. 2003: 15).

2.4 CONCLUSIES IN PERSPECTIEF

De buurt als object van beleid en de buurt als aangrijpingspunt van beleid

In paragraaf 2.2 zijn drie golven van aandacht voor buurt- en wijkbeleid beschreven. In de eerste naoorlogse golf zien we de buurt en de wijk vooral als *object* van beleid figureren: de buurt wordt gezien als zelfstandige entiteit van zingeving en andere kwaliteiten die eraan worden toegeschreven. In de twee latere golven is de buurt meer *aangrijpingspunt* van beleid. Beleidsmakers en -uitvoerders 'ontdekken' dat het draagvlak voor en de kwaliteit van beleidsvorming en -uitvoering worden vergroot wanneer het buurtniveau wordt ingeschakeld als aangrijpingspunt.

In dit rapport, dat wordt aangedreven door vragen van sociale cohesie en vertrouwen, is aandacht voor beide geboden: de buurt als object én de buurt als aangrijpingspunt. Daarbij geldt ook een dynamisch verband: wil de buurt als object kunnen functioneren, dan is er in ieder geval in sommige buurten eerst een sociale herovering nodig waarbij de buurt aangrijpingspunt is om grote bevolkingsgroepen beter te betrekken in arbeid, onderwijs, participatie, huisvesting, welzijn, enzovoort. Dit wordt in de volgende hoofdstukken nog uitgewerkt in termen van een tweesporenbeleid.

De stedelijke problematiek

De in paragraaf 2.2 beschreven golven van wijkaanpak zijn onderdeel van de naoorlogse veranderingen in het sociale leven en beleid. Wanneer we zoeken naar de onderliggende factoren van die ontwikkelingen, hebben we natuurlijk in de eerste plaats van doen met de economische veranderingen. Gedurende de eerste decennia na de oorlog was de industriële economie voor de steden en de stedelijke werkgelegenheid nog van groot belang. Dat leidde in de jaren zestig tot een hoge jaarlijkse economische groei en een overspannen arbeidsmarkt. Vrouwen zorgden nog voornamelijk voor het gezin en andere huishoudelijke taken en boden zich nog niet *en masse* aan op de arbeidsmarkt.

Om aan die spanning tegemoet te komen, werden de eerste gastarbeiders naar Nederland gehaald. Gastarbeiders heetten zij, omdat ze naar algemene beleving hier tijdelijk te gast waren zolang de arbeidsmarkt overspannen was. Toen de 'gastarbeid' een permanenter karakter begon te vertonen, kwamen ook de vrouwen en gezinnen van de allochtonen over naar Nederland. Deze groeiende groep mensen vestigde zich vrijwel geheel in de steden, met name de grote steden. Dit mondde na verloop van tijd uit in de problematiek zoals we haar nu kennen: grote groepen, wonend in achterstandswijken, waarvan de mate van integratie nu als problematisch wordt ervaren. Het zijn mensen die op de arbeidsmarkt slechtere

kansen hebben, niet alleen omdat zij minder zijn geïntegreerd (slechte taalbeheersing), maar ook omdat de industriële werkgelegenheid is afgekalfd en de opgekomen diensteneconomie om andere kwaliteiten vraagt.

De opkomst van die diensteneconomie, inclusief de typisch verzorgingsstatelijke voorzieningen als de gezondheidszorg en het onderwijssysteem, heeft wél bij uitstek hand in hand kunnen gaan met de arbeidsemancipatie van met name de autochtone Nederlandse vrouwen. Wie deze ontwikkelingen terugvertaalt naar het stedelijke leven ziet – uiteraard ruwweg – het beeld van op de arbeidsmarkt opererende autochtone mannen en vrouwen, allochtone mannen die deels een baan hebben en deels in een uitkeringssituatie zitten, en allochtone vrouwen die geen baan hebben, weinig zijn geïntegreerd, en – klem zittend tussen enerzijds de tradities van moederland en geloof en anderzijds de westerse samenleving waarin ze leven, maar waarin zij niet zijn geworteld – vat proberen te houden op man, kinderen en hun eigen leven.

Al met al is de stedelijke bevolkingssamenstelling in 60 jaar tijd sterk veranderd. Daarmee zijn ook de problemen van individuen en groepen gewijzigd, wat zijn neerslag krijgt in buurten en wijken. Als we in het volgende hoofdstuk de uitkomsten van het actuele veldonderzoek in beeld brengen, is het dan ook zaak om bovenstaande problematiek van 'de meervoudig kwetsbare burger' in de huidige tijd op het netvlies te hebben. Die contrasteert met de in dit hoofdstuk beschreven eerdere golven van buurt- en wijkbeleid en de aanleidingen daarvoor.

Plattelandsontwikkeling en -beleid

Wat de ontwikkeling van het platteland betreft, is van belang dat de relatieve achteruitgang van de agrarische sector en de daaraan gekoppelde werkgelegenheid er niet toe heeft geleid dat het platteland is leeggelopen. De fysieke afstanden in Nederland zijn zodanig dat ook veel voormalige stedelingen zich in dorpen zijn gaan vestigen. In dorpen zijn wel veel voorzieningen verdwenen, maar er is ook het nodige voor teruggekomen. Wat het sociale leven betreft, doen nieuwkomers volop mee in het doorgaans bloeiende verenigingsleven en andere dorpsinitiatieven, en stimuleren daarmee de dorpstrots. Ook daarvan zullen we in het volgende hoofdstuk een aantal voorbeelden aanhalen. Die staan in de analyse van dit rapport dan ook niet in het traditionele LNV-beleidsperspectief, dat vooral is geënt op het idee dat de vitaliteit op en van het platteland onder druk zou staan.

De aanhoudende toestroom van nieuwkomers heeft er ook toe bijgedragen dat de stedelijke levensstijl geleidelijk in plattelandsgemeenten dominanter is geworden. Traditionele verschillen in onderlinge betrokkenheid tussen stad en platteland zijn ook kleiner geworden (PON 2004). Die sociale ontwikkeling is verder in de hand gewerkt door de opkomst van de televisie en andere informatiemedia. In gedragingen en opvattingen zijn dorpelingen meer op stedelingen gaan lijken. Tot een grote anonimisering op het platteland heeft dat niet geleid; sociale verbanden zijn er in het algemeen hecht verankerd. Natuurlijk zijn er wel dorpen

met ‘eigen’ problemen, maar die hangen met name samen met hun (beperkte) schaal en ligging. De nadelige effecten van ontgroening, vergrijzing en verschraling van (publieke en private) voorzieningen die zich voordoen, concentreren zich in de regel bij beperkte groepen die te jong of te oud zijn om het dorp makkelijk uit te kunnen. Maar voor het gros van de dorpelingen geldt tegenwoordig dat zij in staat zijn om de ‘hele wereld’ te beleven.

3 EMPIRISTISCHE BEVINDINGEN: HET PERSPECTIEF VAN BEWONERS

3.1 EERSTE ONDERZOEKSVRAAG: KAN DE BUURT ERTOE DOEN?

Dit hoofdstuk doet verslag van het empirisch veldonderzoek dat voor dit rapport is verricht. Daarbij staat de eerste onderzoeksvraag centraal: kunnen activiteiten in buurten bijdragen aan de aanpak van alledaagse leefbaarheidsvraagstukken die mensen ondervinden?

Ten behoeve van het veldonderzoek spraken we met 'trekkers': mensen die met soms grote inzet buurtinitiatieven ontplooiden. Zij vertelden over hun successen, maar ook over de drempels voor verandering die ze hadden moeten overschrijden of ontwijken en de mislukkingen op hun weg vooruit. We spraken met bewoners, met veldwerkers van sociale spelers of private partijen, en met beleidsmakers bij overheid en sociale spelers. Door die drie invalshoeken ontstond er een scherp beeld van de problemen en aanpakken daarvan die in kleinschalige omgevingen worden gevonden.

We benaderden onze interviewpartners met een open vraagstelling: zij, niet wij, bepaalden de gespreksagenda. In feite ging het steeds om twee vragen: om welke redenen (negatief of positief) word je 's nachts wakker, en wat zou je doen/vragen als je de vrije hand had? De antwoorden op die open vragen vertaalden zich in concrete aanbevelingen, die we in de volgende paragrafen hebben verwerkt. Waar dat verhelderend voor hun standpunten kon zijn, hebben we de tekst gelardeerd met citaten die steeds zijn aangegeven met behulp van aanhalingstekens. De interviewverslagen zijn in de regel ter controle en aanvulling voorgelegd aan de verschillende gesprekspartners.

Hoofdstuk 3 brengt de sectorale empirische bevindingen vooral vanuit de optiek van bewoners (vraaglogica) en frontlijnwerkers – mensen die in het veld in directe wisselwerking met bewoners uitvoering geven aan het beleid van de sociale spelers – (provisielogica) in beeld. Daardoor ontstaat – het moet worden benadrukt – een eenzijdig beeld. Bewoners hebben wensenlijsten en worden vaak niet belemmerd door de noodzaak van het maken van afwegingen of het waarborgen van rechtsgelijkheid zoals de overheid dat wel moet doen. Aan hun waarnemingen en aanbevelingen mag daarom niet de conclusie worden verbonden dat de raad het daarmee altijd volledig eens is. In hoofdstuk 4 worden de empirische bevindingen daarom opnieuw bekeken, maar ditmaal vanuit het perspectief van overheid en sociale spelers (institutionele logica): wat zijn de bestuurlijke lessen die kunnen worden geleerd van de onderzochte praktijkgevallen? We gaan in beide hoofdstukken in op de processen die effectief blijken te zijn, en de instrumenten die daarbij van nut zijn.

De drie logica's staan vanzelfsprekend niet scherp tegenover elkaar (WRR 2004). Ze hebben elkaar nodig, en de crux is veeleer hoe ze elkaar ontmoeten. Als dat op

een goede wijze gebeurt, versterken ze elkaar. In zo'n en-en-situatie ontstaat er synergie, dat wil zeggen meerwaarde voor bewoners, overheid en sociale spelers. Alleen als die synergie ontstaat, doet de buurt ertoe. Pas in hoofdstuk 6 formuleert de raad zijn eigen beleidsaanbevelingen hiertoe.

De leefbaarheidsterreinen die hier aan de orde komen zijn: de fysieke inrichting van de directe woon- en leefomgeving (par. 3.2), veiligheid (par. 3.3), onderwijs en kinderopvang (par. 3.4) en sociale infrastructuur (par. 3.5). Een buurtgerichte benadering kan, zo laat ons veldonderzoek zien, op elk van de geselecteerde leefbaarheidsterreinen een toegevoegde waarde hebben. In het verslag van onze sectorale bevindingen zijn steeds drie onderwerpen onderscheiden. In de eerste plaats verhaalden onze gesprekspartners over de werkelijke of door hen gepercipieerde *meerwaarde* van een specifieke buurtactiviteit. Uit hun betogen valt echter ook af te leiden aan welke voorwaarden een gerichte beleidsaanpak uit hun oogpunt moet voldoen. Daarbij zijn twee dimensies te onderkennen: de *beleidsinhoud* en het *beleidsproces*. In de volgende paragrafen zullen we deze driesplitsing consequent handhaven.

3.2 DE FYSIEKE INRICHTING VAN DE WOONOMGEVING

De buurt heeft een mogelijke meerwaarde voor bewoners en biedt ook een effectief en efficiënt aangrijpingspunt voor het beleid van overheid en wooncorporaties. De subparagrafen 3.2.1 en 3.2.2 gaan hier verder op in. Om deze meerwaarde te verwerkelijken, vereist dat beleid echter – meer dan nu meestal gebeurt – een inhoudelijke differentiatie naar buurt, waarbij bovendien integraal wordt uitgegaan van de behoeften van bewoners en minder van de institutionele logica van beleidsmakers (zie verder par. 3.2.3 en 3.2.4). Procesmatig dienen sterkere accenten te worden gelegd op coproductie (burgers als medeproducent van hun leefomgeving) en het houden van een gepaste afstand tot bewoners (par. 3.2.5 en 3.2.6).

3.2.1 MEERWAARDE VOOR BEWONERS: GEBORGENHEID, EIGENHEID EN HET TEGENGAAN VAN ISOLEMENT

De buurt is een fysieke entiteit. Fysieke aspecten blijken bij te dragen aan (a) (een gevoel van) veiligheid en geborgenheid; (b) een eigenheid en eigenaarschap; (c) het tegengaan van het isolement van kwetsbare groepen of individuen. Hierna worden deze bevindingen toegelicht.

Veiligheid en geborgenheid

Bewoners hechten aan het uiterlijk van hun buurt, de inrichting van hun straat en het voorzieningenniveau in hun directe omgeving. Ze willen er zich lekker voelen, op hun gemak. Het fietst 's avonds niet prettig langs dichte struiken of over slecht verlichte fietspaden. Lege parkeergarages en donkere bedrijfsterreinen worden als onveilig ervaren. Als je zorgt dat er ook buiten kantooruren activiteiten zijn, wordt het veiliger. "Bij de Arena werkt het: daar heb je 's avonds aanloop voor de uitgaansgelegenheden en de bios." Een verloederde openbare ruimte

daarentegen draagt bij aan een ongemakkelijk gevoel en leidt gemakkelijk tot overlast en criminaliteit.

De fysieke inrichting vraagt derhalve om beheer. Beleidsmakers zouden zich daar meer op moeten richten: "Het beheer is uiteindelijk belangrijker dan de opzet." Vanzelfsprekend speelt daarbij in de eerste plaats het tegengaan van verloedering een rol. Hondenpoep, zwerfvuil en graffiti wedijveren met kapotte straatverlichting en losse stoeptegels om eerste hulp. Een sociaal sterke buurt is beter in staat en bereid om zelf de openbare ruimte op orde te houden. Bewoners steken zelf de handen uit de mouwen: vegen samen hun straat, planten collectief bollen in hun geveltuintjes of maken een kunstwerk voor hun flat. Het kan ook groter en structureler: in Deventer beheren buurtbewoners een hondenuitlaatterreintje en in het Rotterdamse Hoogvliet beheert een 'vereniging van wijkeigenaren' een aantal parken. Maar een sociaal sterke buurt heeft ook behoefte aan ontmoetingsplaatsen voor jong en oud, waar mensen "gonzen", zoals een gesprekspartner het noemt. Buurtwinkels of schoolhekken, zeggen ook anderen, zijn er niet alleen voor het doen van boodschappen of het ophalen van kinderen. Mensen hebben wat met hun buurt en met hun buren.

Eigenheid en eigenaarschap

"Collectieve armoede nodigt niet uit om trots te zijn", vatte een gesprekspartner in ons veldonderzoek bondig samen. Een buurt wordt 'eigen' en mensen voelen zich eigenaar indien de fysieke omgeving voor hen speciaal is: wanneer het goed is om 'thuis' te komen. Het is zaak goede voorzieningen voor ontmoeting en ontplooiing te scheppen. We treffen veel voorbeelden aan van hoe dat kan, bijvoorbeeld multifunctionele buurtcentra en scholen, niet te massaal en niet te ver van huis: "De maat die je moet hanteren, is de afstand die je kunt afleggen met een kinderwagen of een rollator", vindt een gesprekspartner. Deze voorzieningen zijn vaak uit nood geboren, omdat bestaande gebouwen zijn verdwenen en een gedeelde huisvesting voordelen biedt.

Scholen – bijna steeds samenwerkingsverbanden van veel sociale spelers – vormen veelal de spil van de wijk. Soms zijn daar ook voorzieningen voor kinderopvang, een overblijfruimte en een gymzaal gehuisvest. Op het platteland groeien de dorpshuizen uit tot basis voor de jongerensoos, kinderdagverblijf, ontmoetingsplaats voor het biljarten of bingo voor ouderen. Zorgverleners – bijvoorbeeld thuiszorgorganisaties met hun consultatiebureaus – bundelen hun activiteiten met die van gemeente, wooncorporaties en ondernemers, zoals een postkantoor, bank of stomerij.

Buurtproblemen zijn echter het grootst in de steden. "Je zal hier maar wonen! Er is hier voor jongeren niks te beleven." Als je op straat minder problemen wilt, moet je de *eigenheden* creëren waar mensen behoefte aan hebben en waaraan een buurt zich kan optrekken. Een voorbeeld is de aanleg van speeltuinen, waarover een bewonderende wijkagent meldt: "Dit is echt een pareltje. Wat ze hier allemaal niet voor elkaar krijgen, dat is ongelofelijk."

Sportvoorzieningen, die de integratie onder bevolkingsgroepen veelal op een natuurlijke manier bevorderen, zou je deels moeten zien terug te brengen van de stadsrand naar de buurt. Dat gaat zomaar niet, want daar zijn in de regel (hogere) kosten mee verbonden. Gemeenten zullen daarom daarover in voorkomende gevallen eisen moeten opleggen aan projectontwikkelaars bij binnenstedelijke planontwikkeling.

Ook kunst en cultuur zijn belangrijk. Een aantal gemeenten fleurt buurten op. Soms doen de bewoners dat zelf: na aanvankelijke scepsis verwelkomen zij met een verwonderde "Goh, wat grappig"-acceptatie een 'gekke' winkel, fietsenstalling, kinderopvang of restaurant. Een buurtvereniging van een Amsterdamse voorstandsbuurt bevordert de legalisering van een krakend kunstenaarscollectief en koopt zelfs obligaties om een dure verbouwing van 'hun' pand mogelijk te maken. Even verderop werken en exposeren kunstenaars in een grote winkelruimte.

Op andere plaatsen gaat het anders. In de Amsterdamse wijk Bos en Lommer gaat de wijkkern rond het stadsdeelkantoor op de schop; er komt een multiculturele markt en een overloop over de snelweg om een geïsoleerde buurt aansluiting te geven. In dorpen leiden burgerinitiatieven tot de aanleg van een verlicht fietspad voor de schooljeugd van Nieuwendijk naar Gorinchem, de bouw van een sporthal in het Drentse Wijster, of een compleet woonwijkje in het Friese Reduzum. En meestal blijkt dat niet alleen de vaste kern zich aangesproken voelt; ook nieuwkomers – stedelingen in dorpen, migranten in grote steden – identificeren zich met de fysieke symbolen in hun nieuwe omgeving.

Tegengaan van isolement

In alle toonaarden komt het terug: "Mix de buurt meer", zeggen velen, waarbij het gaat om de verdeling tussen jongeren en ouderen en tussen sterken en kwetsbaren. De jong-oudvraag is illustratief. Op het platteland is soms een tekort aan huizen voor jongeren. "De jeugd wil hier verschrikkelijk graag blijven wonen, maar er is geen plek", horen we. Maar ook voor senioren is er in dorpen soms geen passende huisvesting, waardoor zij te vroeg moeten verkassen naar de stad. In het westen van Brabant hebben provincie, gemeenten, zorgaanbieders en cliëntenorganisaties daarom een 'zorgnetwerk' opgezet, waarbinnen onder andere wordt gewerkt aan meer woonzorgcomplexen die beter zijn verspreid over het gebied. In Noord-Limburg dient het project 'Leven in het Dorp' hetzelfde doel: een voorzieningenniveau dat het mogelijk maakt dat hulpbehoevende mensen zorg in hun eigen buurt kunnen vinden. Wooncorporaties zijn belangrijke spelers in dit project: zij verzorgen uiteindelijk de fysieke aanpassingen, zoals de bouw van nieuwe woonzorgcomplexen en aangepaste woningen.

Steden hebben weliswaar meer te bieden, maar de geboden kwaliteit schiet soms tekort. Voor ouderen en mensen met een beperking is het van belang dat ze hun zorgvoorzieningen op een bereikbare afstand hebben. Het zoeken is naar nieuwe, betere oplossingen. In Zaandam zijn bijvoorbeeld een verpleeghuis, buurtcen-

trum en kinderopvang onder een dak verenigd; in Hilversum wordt alle dienstverlening voor senioren op een multifunctionele locatie gebundeld; in Rotterdam bewandelt Humanitas nieuwe wegen. Een van onze gesprekspartners zegt het zo: "We moeten niet langer doorgaan met de stoffige manier van oudjes opbergen."

3.2.2 MEERWAARDE VOOR OVERHEID EN WOONCORPORATIES: HANDVAT VOOR ACTIE

De fysieke inrichting van de leefomgeving van burgers kan voor overheid en wooncorporaties direct en indirect meerwaarde opleveren. Te denken valt aan de positieve signaalwerking die er van overheidsingrepen uitgaat of de grotere betrokkenheid van buurtbewoners bij het beleid. Een ander punt is de meerwaarde voor wooncorporaties doordat de waarde van hun panden stijgt na buurtacties.

Meerwaarde voor de overheid

Er gaat een sterke *signaalfunctie* uit van fysieke ingrepen in de onmiddellijke leefomgeving van mensen. "Bewoners zien dat de stad hen serieus neemt; er wordt in hun wijk geïnvesteerd. Dat mist zijn uitwerking niet." Soms zijn het grote dingen: de herinrichting van het Schiedamse Schieveste is bijvoorbeeld gepaard gegaan met zeer zichtbare manifestaties: een ijsbaan in de winter, een strandvoetbaltoernooi in de zomer. Dat is echter niet zonder risico: "De gemeente heeft wel tijd voor die prestigeprojecten, maar er is geen geld om gewoon de straat netjes te houden." Bij opiniepeilingen staan hondenpoep en zwerfvuil meestal boven aan de klachtenlijstjes van bewoners. Veel gemeenten kiezen daarom voor schoonmaak- en reparatieacties om hun burgergerichtheid te benadrukken. Een snelle klachtenafhandeling, bijvoorbeeld door een gemeentelijke klusbus, wordt bijna altijd gewaardeerd: "Dat werkt prima, je belt en ze maken het. Daar zijn we erg over te spreken."

Buurtactiviteiten vormen ook een *handvat voor sociale betrokkenheid*. In de mate dat het versterken van sociale betrokkenheid een doel vormt van overheidsbeleid, is dus sprake van een mogelijke meerwaarde van buurtbeleid. De Deventer Schoon Familie – burgers die intekenen voor het schoonhouden van hun buurt – staat daarbij zeker niet alleen; in veel buurten grijpen bewoners naar de bezem of nemen zij de verantwoordelijkheid over voor hun groen. Rond het chique Wilhelminapark in Utrecht ontwikkelden bewonersgroepen bijvoorbeeld een serie initiatieven met uitwaaiering naar parkeerbeleid, hangjongeren, voetballende yuppen en het voorkomen van vandalisme; de buurtwebsite van de Mauritsstraat getuigt daarvan. De buurt beproeft ook de mogelijkheid voor de aanleg van het eerste particuliere glasvezelnet van Nederland. Elders vraagt een gemeente samen met een projectontwikkelaar aanstaande bewoners via een website naar hun mening over de inrichting van speeltuintjes en parkjes.

Meerwaarde voor wooncorporaties

Corporaties zijn sinds het eind van de jaren negentig volgens het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) belast met een sociale verantwoordelijkheid. De

verplichting om te investeren in de leefbaarheid van de fysieke omgeving gaat uit van het maatschappelijk belang plus het veronderstelde eigenbelang van de corporatie: ook de waarde(stijging) van het onroerend goed is in het geding. Investeren in betere huisvesting en omgevingskwaliteit, zo luidt de redenering, vergroot het *draagvlak voor buurtbetrokkenheid*. Mensen willen niet meer weg, maar gaan meewerken aan de verzorging van de eigen leefomgeving en spreken anderen daarop aan. De leegstand is lager, het onderhoud goedkoper, de bewoners meer zelfredzaam, de wisselwerking prettiger.

De koplopers onder de corporaties zijn aan de slag gegaan. Door het creëren van een gevarieerder woningbestand wordt gestreefd naar in sociaal opzicht meer gemengde buurten. Dit beleid is gebaseerd op de achterliggende overtuiging bij beleidsmakers dat integratie via differentiatie verloopt, en dat daarom het meer 'mengen' (van soorten woningen en voorzieningen, en daarmee mensen) gewenst is; overigens laat (empirisch) onderzoek weinig 'hard' bewijs zien voor deze overtuiging (Blokland-Potters 1998; Duyvendak en Hortulanus 1999). Er zijn voorbeelden van corporaties die samen met de sociale dienst de helft van de werklozen in hun buurt weer aan de slag kregen, samen met zorginstellingen buurtvriendelijke huisvesting voor gehandicapten regelden, vrijwillige buurtwachten en buurtbemiddelaars stimuleerden, migranten hielpen bij het wegwijs maken, en in een dorp een campus van drie basisscholen bouwden (rooms-katholiek, protestants-christelijk en openbaar) met negentien klaslokalen, een sportzaal, kinderopvang, peuterspeelzaal, naschoolse opvang, voorschoolse opvang en een bibliotheek.

Het peloton van de corporaties moet echter nog worden geprikkeld tot creatief nadenken over hun sociale taken (Hazeu 2004). Dekt de waardestijging van het onroerend goed de kosten, vragen bestuurders zich af. De koepelorganisatie Aedes houdt bij hoeveel er elk jaar wordt geïnvesteerd voor dit doel, maar analyseert niet het maatschappelijk rendement ervan. Hoewel gevoelsmatig correct, is er geen hard bewijs voor een waardestijging in geval van een toegenomen fysieke en/of sociale aantrekkelijkheid van een buurt. Er is hier dus behoefte aan een kwantitatieve onderbouwing om de – terechte – vragen beter te kunnen beantwoorden. Indirect is wel bekend dat een betere kwaliteit van de fysieke omgeving (bijvoorbeeld groen) leidt tot hogere huizenprijzen. Ook veiligheid rendeert. Met behulp van een statistische analyse rekenen Marlet en Van Woerkens (2004a) voor dat elk extra geweldsmisdrijf per 1.000 inwoners de waarde van een gemiddeld huis met zo'n 1.100 euro vermindert.

Er zijn ook steeds meer hoopgevende praktijkvoorbeelden. Op de Amsterdamse Zeedijk wemelde het zo'n 20 jaar geleden van junks en zwart geld. De NV Zeedijk, een burgerinitiatief gesteund door de gemeente en een aantal banken, kocht het merendeel van de panden, knapte ze op en verhuurde of verkocht ze weer aan bonafide ondernemers. Door de afgenomen criminaliteit en overlast steeg de waarde van de panden in de straat: het aankopen en opknappen had 16 miljoen euro gekost, de huidige waarde wordt geschat op 27 miljoen euro.

Elders liep de doorstroom in een slechte stadsbuurt van circa acht procent per jaar na gerichte buurtactie onder leiding van de wooncorporatie terug tot minder dan vijf procent. Hiermee werd een grote kostenpost ingeperkt; de alternatieve oplossing – sloop – was per saldo duurder geweest. Toen na fel bewonersprotest werd geïnvesteerd in de grootschalige herstructurering van Amsterdam-Zuidoost, daalden de werkloosheidscijfers snel en raakt de Bijlmer langzaam van zijn negatieve imago af (Engbersen et al. 2005).

In de volgende twee subparagrafen behandelen we twee *beleidsinhoudelijke aspecten* die samenhangen met de fysieke inrichting van de leefomgeving in buurten: differentiatie naar buurt (par. 3.2.3) en integraal beleid (par. 3.2.4).

3.2.3 DIFFERENTIATIE NAAR BUURT

De ene buurt is de andere niet. De behoeften van bewoners waarop beleidsmakers mogelijk moeten inspelen, verschillen en dat geldt ook voor hun kwaliteiten waarop ze kunnen bouwen. Hoewel we noodgedwongen moeten generaliseren, zijn er grote verschillen in de accenten die bewoners leggen op de inrichting van de buurt in achtereenvolgens achterstandsbuurten, middenstandsbuurten, dorpen en voorstandsbuurten.

Achterstandsbuurten: nadruk op huisvesting en openbare ruimte

In achterstandsbuurten komt de buurt vooral in beweging voor het opheffen van bronnen van onmiddellijke ergernis, zoals een kapotte afvalbak, slechte isolatie of een slecht werkende kachel. Bewoners verenigen zich vervolgens in actie tegen wooncorporatie, huiseigenaar of gemeente. Daarnaast bestaat bijzondere aandacht voor het versterken van centrale basisvoorzieningen, zoals 'eigen' schoolgebouwen en recreatieve voorzieningen. Er is echter vooral een inhaalslag nodig om de bestaande verloedering van de openbare ruimte tegen te gaan. Overheid en sociale spelers hebben daarin een rol. Steeds meer corporaties stellen wijkbeheerders aan en dat werkt vaak prima. Een beleidsmedewerker van een woningbouwvereniging zegt over zulke wijkbeheerders: "Ze hebben een belangrijke signaalfunctie voor ons. Ze zijn als het ware onze ogen en oren in de wijk. Ze hebben als taak het oplossen van kleine klussen in en rond de woningen, maar ook een duidelijke sociale functie."

De overlast neemt af, maar dat gaat niet vanzelf. Het vertrouwen van bewoners moet worden hersteld en dat begint ermee dat er iemand van de corporatie ter plaatse aanwezig is om vragen te kunnen beantwoorden. In de kelder van een flatblok richtte een corporatie een wijkpost in, van waaruit drie buurtmeesters 'hun' buurt opruimden en mensen aanspraken op het veroorzaken van rommel. Het is inderdaad opvallend schoon op straat: "Het opruimen is niet zo moeilijk, in twee tot drie maanden was het schoon. De kunst is om het dan ook de volgende jaren te doen."

Een heel ander type 'opruimactie' is nodig in wijken waar grote aantallen illegalen in particuliere huurpanden voor overlast zorgen, zoals in de Rotterdamse Tarwewijk. Daar worden huisjesmelkers 'opgejaagd' om de overlast terug te brengen en panden te werven voor bonafide kopers of huurders. Indringende maatregelen worden niet geschuwd: als een huisjesmelker na een waarschuwing doorgaat met illegale verhuur, wordt zijn lucratieve inkomen hem ontnomen door zijn pand te 'verzegelen' met een stalen deur (Engbersen et al. 2005).

Middenstandsbuurten en dorpen: nadruk op voorzieningen en buurteigenheid

In middenstandsbuurten valt de grote betrokkenheid van bewoners op. Ongeacht de huidskleur of sociale achtergrond, zo leert de ervaring; bewoners doen in grote mate mee. Zij komen enthousiast opdagen bij de buurtschouw, waar de gemeentelijke diensten tezamen met de buurt kijken wat er moet worden opgeknapt. Zij zijn ook bereid de handen uit de mouwen te steken "omdat mensen voor elkaar wat doen, samen bladeren opruimen, sneeuw ruimen, ook bij elkaar". Fysieke overlast is een terugkerende bron van ergernis; veel burenruzies ontstaan door geluidhinder. En ze ergeren zich als iemand anders hun territoir bevuilt, bijvoorbeeld door afval van balkons te gooien of naast containers te dumpen.

Bewoners hebben ook een sterke binding met de voorzieningen in hun buurt, bijvoorbeeld de speeltuin, het buurtcentrum of de seniorenhuisvesting. Zij maken zich druk om de verkeersveiligheid en denken mee over fietspaden en 'kindlinten', waarop de kinderen voorrang hebben op weg naar school. Zij maken zich zorgen als voorzieningen verschralen of als de pinautomaat verdwijnt. Overheid en sociale spelers, zeggen onze gesprekspartners, moeten hierover meedenken: hoe kan je zoveel mogelijk bundelen, zodat de menselijke maat van onze buurten zo goed mogelijk behouden kan blijven en ze een solide thuisbasis blijven vormen? Het gaat immers om belangrijke eigenheden zoals een woonzorgcomplex, een consultatiebureau, een contactpunt voor senioren of een brede school. In wijken met veel jongeren zijn meerdere jongerencentra nodig, vindt een Amsterdamse opbouwwerkster: "Er is in deze wijk maar één jongerencentrum; daar zit een groepje in, dus de andere groepen komen daar niet. Terwijl er, geloof ik, zo'n 5.000 kinderen in de wijk wonen!"

Voorstandsbuurten: nadruk op 'privatisering'

In de 'nette' buurten eigenen de bewoners de openbare ruimte langs formele of informele weg als het ware zich toe. Het groen wordt door particulieren in beheer genomen. Natuurgebieden kennen veel onbetaalde toezichthouders. "Het park is geadopteerd door de buurt: jonge mensen zonnen op het gras bij de vijverpartijen en er is een groot grasveld waar veel wordt gevoetbald." In Amsterdam maken yuppen en grachtengordelbewoners zich zorgen over de toestand van leegstaande en vervallen gebouwen en over het parkeerbeleid (buitenstaanders moeten worden geweerd of op z'n minst betalen). De tweeverdieners in verscheidene binnensteden willen meepraten over werk/privé-voorzieningen (kinderopvang, openingstijden) en kleinschalige winkels en horeca

(kroegen, terrasjes). En niemand – bewoners noch ondernemers – wil overlast van junks of van rommel.

3.2.4 INTEGRAAL BELEID

In hoeverre kan een beleid voor de inrichting van de buurt integraal van de grond komen, dat wil zeggen in onderlinge samenspraak tussen de betrokken spelers. Bewoners blijken zeker te 'verleiden' te zijn tot betrokkenheid bij hun buurt, omdat het bij de fysieke inrichting om voor hen wezenlijke belangen gaat en ook de overheid en andere partijen hebben er voordeel van. Daartoe gelden, zeker in het geval van grootschalige herstructureringen of nieuwbouw, twee succesvoorwaarden: (a) een doorbreking van de overmatige eenzijdigheid van het bestaande beleid door een grotere gebiedsgerichtheid en daarbinnen een betere afstemming tussen de fysieke en sociale pijlers; (b) een concretere invulling van de sociale verantwoordelijkheid van de wooncorporaties. We lichten beide factoren toe.

Grotere gebiedsgerichtheid

Een belangrijk element van integraal werken op het fysieke terrein is dat gemeenten en hun voornaamste partners bij bouw – wooncorporaties en projectontwikkelaars – *meer gebiedsgericht* gaan werken. Nu zijn ze veelal sterk projectgericht en definiëren daardoor de begrenzing van hun plannen te eng. Deze tekortkoming kan schadelijk zijn: de verbanden raken zoek en dat leidt tot versplintering: gaat het over een enkel blok flats of een hele buurt, met inbegrip van de openbare ruimte en sociale voorzieningen? Gaat het over een enkel project of over een portefeuille van projecten in een langer lopend totaalprogramma? Gaat het op het platteland alleen om nieuwbouw ('rood') of ook om het behoud van de landbouw, recreatie en natuur ('groen')?

Er zijn voorbeelden van (deel)gemeenten die gebiedsgericht werken: de Rotterdamse stadsdelen Feijenoord en Charlois werken samen op de Dordtselaan, die de scheiding van hun gebieden vormt. Enkele wooncorporaties en sommige grote projectontwikkelaars zijn bereid kosten en baten te spreiden over een breed gebied en over een langere tijd. Zij beheersen bovendien de kunst van het samenwerken met derden. Het probleem zit bij de 'kleine scharrelaars' die uit zijn op snel geld verdienen. Goedkoop wordt dan duurkoop, temeer omdat de bestaande wet- en regelgeving onvoldoende houvast biedt en omdat op het niveau van de (deel)gemeente de overheid vaak te zwak is om weerstand te bieden tegen de druk van grondeigenaren en projectontwikkelaars.

Vooral in herstructureringsgebieden is aandacht vereist voor een betere *afstemming van enerzijds de fysieke en anderzijds de sociale overheidspijlers*. Beleidsmakers concentreren zich meestal op de fysieke pijler (huizen, straten, wijken) en verliezen de sociale pijler (mensen en hun samenhangen) uit het oog. Een opbouwwerker vat het bondig samen: "Het effect van fysieke investeringen wordt versterkt door investeringen in sociale netwerken in de woonomgeving. Iedereen wil gezellig en mooi wonen." De moraal wat betreft dat 'sociale investe-

ren' is volgens onze gesprekspartners: eerder beginnen en later eindigen. Nu is de behandeling van mensen in een te herstructureren buurt soms heel onpersoonlijk: in extreme gevallen ontvangen buurtbewoners een brief in de bus met boodschap "uw huis wordt gesloopt en u gaat verhuizen".

Te vaak dicteert tijdens herstructureringen de bouwkraan de leefbaarheid: "Hele buurten jarenlang dichtgetimmerd laten staan: dat is vragen om moeilijkheden." En men neemt bovendien te gemakkelijk aan dat het project na oplevering klaar is. Een herstructureringsprofessional: "Maar in feite begint het dan pas." Hij pleit ervoor om in het budget meteen een post voor beheer en onderhoud te reserveren, zodat niet na oplevering de verpaupering door gebrek aan sturing al kan inzetten, zoals in veel gerenoveerde wijken te constateren valt. Alleen dan is er de mogelijkheid om een normaal sociaal en economisch leven te organiseren en te behouden. De buurtmeester van een corporatie valt hem bij: "Stenen en gebouwen doen niets. Wat je fysiek kan doen, is het schoon, netjes en veilig houden, maar verder gaat het om het sociale. Stabiliseren, het zover krijgen dat mensen hier graag willen blijven wonen, kan alleen met mensen."

Waar in het kader van een integrale aanpak gebiedsgerichte kaderafspraken zijn gemaakt, moet een ding niet uit het oog worden verloren: er dient rekening te worden gehouden met de vereisten van een buurtoverstijgende coördinatie en aansturing. Er komen ons verschillende mogelijkheden van coördinatie ter ore. In Rotterdam kiest men ervoor bovenlokale partijen (regiogemeenten, landelijke overheid) bij operaties te betrekken. In Amsterdam worden oplossingen voor 'bovenmaatse' problemen eerder gezocht in creatieve en pragmatische samenwerking tussen de decentrale organisaties: voor de stedelijke vernieuwing is het Bureau Parkstad opgericht, waarbinnen vier stadsdelen samenwerken; ook politie en justitie werken op dit schaalniveau samen (Engbersen et al. 2005: 100, 116).

Concretere invulling van de sociale verantwoordelijkheid van de woningcorporaties

Wat doen wooncorporaties aan het vormgeven van een integraal beleid? Insiders in achterstandsbuurten wijzen op grote verschillen: sommige corporaties doen veel, maar het merendeel is lethargisch of is uit op winstmaximalisatie. Een aantal van onze gesprekspartners is van mening dat veel corporaties hun oorspronkelijke doelstellingen zijn vergeten: "Werken zij nog voor de onderkant van de samenleving?" De menselijke maat is zoek. Door het proces van schaalvergroting in deze sector lijken corporaties te groot en te sterk voor hun omgeving en krijgen ze te weinig tegenspel, noch van bewoners, noch van de overheid (Hazeu et al. 2005). Enkele ontpoppen zich als economisch gedreven vastgoedbedrijven en "veredelde projectontwikkelaars", die zich van de sociale aspecten (te) weinig aantrekken. Zij hebben stadsdeelbesturen en -raden en hun ambtenaren "in hun zak" door hun veel grotere en deskundigere apparaat en weigeren soms om mee te werken als ze hun zin niet krijgen. Dat is volgens onze zegslieden een reden tot zorg, omdat een overmatig accent op marktwerking een uitoefening van sociale taken uitsluit.

Hoe kunnen wooncorporaties worden gestimuleerd tot een betere invulling van hun sociale rol? Er is veel mogelijk indien de bestaande voorschriften en geboden worden verhelderd en aangescherpt. Ze staan nu in het BBSH, maar de bijdrage van corporaties aan de leefbaarheid is te abstract benoemd en behoeft nadere specificatie. Corporaties moeten binnen nieuw te maken kaderafspraken kunnen rekenen op de steun van andere actoren, uiteenlopend van overheid, politie tot maatschappelijk werk. En daarnaast dient het beleid te worden onderbouwd met harde economische berekeningen (waardestijging bij verbeteren van een buurt). Tot slot wordt gepleit voor openbare rapportages, gebaseerd op visitatie, waarbij zowel de goede als slechte voorbeelden in de schijnwerpers worden gezet. De huidige vrijblijvendheid is te groot om de sociale pijler voldoende tot zijn recht te laten komen.

De twee subparagrafen die hierna volgen, behandelen twee *procesmatige aspecten* die samenhangen met de fysieke inrichting van de leefomgeving in buurten: samenwerking en coproductie bij beleidsvoorbereiding (par. 3.2.5) en gepaste afstand bij de uitvoering van beleid (par. 3.2.6).

3.2.5 COPRODUCTIE BIJ BELEIDSVOORBEREIDING

Een voormalig stadsdeelvoorzitter zegt: "Trotse bewoners zijn de beste ambassadeurs, beter dan bestuurders en politici." Als bewoners trots zijn op hun buurt, zijn ze bereid mee te denken over het beleid van overheid en corporaties. Hun inbreng moet dan zowel inhoudelijk als procesmatig serieus worden genomen. Dat is nu te vaak nauwelijks het geval. Twee factoren vragen daarom om een gerichte aandacht: (a) beleidsmakers dienen meer oog te hebben voor de drijfveren van bewoners; (b) er moet sprake zijn van een evenwichtige betrokkenheid van bewoners.

Meer oog voor de drijfveren van bewoners

Beleidsmakers houden te weinig rekening met de woonwensen van de buurtbevolking. Dit probleem wordt treffend onder woorden gebracht door een communicatieadviseur: "Veel partijen, en dan met name gemeenten, zien de wijk als statische eenheid: een soort gebied dat stilstaat en niet verandert." Dat wekt wrevel. In dorpen speelt deze problematiek net zo. Plattelandsgemeenschappen lopen bijvoorbeeld te hoop tegen nationale of provinciale 'vrieskastscenario's' uit de ruimtelijkeordeningshoek, die beperkingen opleggen aan het wonen en werken van de eigen bevolking. Starters op de woningmarkt wonen het liefst in hun eigen dorp, senioren willen zo laat mogelijk of het liefst in het geheel niet verkassen. Beleidsmakers denken echter vaak in termen van 'plaatsen': als die er nu maar genoeg zijn in een bepaalde regio, is het beleid sluitend.

De problematiek wordt nog meer op de spits gedreven in de grote steden. Neem Rotterdam. Beleidsmakers wijzen op de voortdurende verarming van de stad. Zij halen statistieken aan die laten zien dat 'jonge, laagopgeleide en arme mensen' instromen, terwijl 'oudere, hoger opgeleide en rijkere mensen' de stad uit trekken

(Engbersen et al. 2005). Maar wanneer deze grootstedelijke beleidsmakers zich zouden verplaatsen in de in- en uitstromers zelf en in hún persoonlijke huisvestingssituatie, ontstaat misschien een ander beeld.

Instromers zijn de afgelopen twee decennia vooral arme migranten, die in een hardekern-achterstandsbuurt "met vijftien man in een souterrain" en vaak illegaal in handen vallen van huisjesmelkers. Zij hebben maar een doel: zo snel mogelijk zien weg te komen. De doorstroming is dan ook hoog, met een gemiddelde verblijfsduur van minder dan een jaar. Zodra zij de kans hebben, verhuizen ze naar relatief grote flats, die oorspronkelijk voor grote autochtone gezinnen waren bedoeld, of worden ze door corporaties geplaatst in een buurt met lotgenoten.

Wijken met relatief veel slechte woningen 'verzwarten' zo in korte tijd en ontwikkelen zich tot achterstandsbuurt; het Rotterdamse Hoogvliet en Schiemond en het Amsterdamse Bos en Lommer zijn daarvan voorbeelden. De doorstroming is hoog, omdat vrijwel alle bewoners hun flat zien als een tijdelijke opstap naar iets beters. Bewoners tonen daarom weinig interesse in "samenleven". Pas na een volgende verhuizing naar een middenstandsbuurt – van de Bijlmer naar Almere of van de Maasstad naar Alexanderstad – lukt dat. Dan blijkt de middenklasse verrassend homogeen te zijn: allochtonen en autochtonen zijn "allemaal gehecht aan hun buurtje" dan wel aan de eigen (koop)woning.

Als deze huisvestingsdrieslag een adequate beschrijving van de werkelijkheid geeft, rijzen andere beleidsvragen dan nu meestal aan bod komen. Is het bijvoorbeeld wel juist om naar de statistieken van een gemeente te kijken en niet naar het grotere gebied met inbegrip van de buurgemeenten, waar de witte of steeds vaker ook de zwarte vlucht uit de achterstandsbuurten wordt opgevangen? Zijn de grote steden misschien voortreffelijke "opwerkfabrieken" – het woord komt uit Rotterdam – die jonge, laagopgeleide en arme mensen met het ouder worden precies geven waarnaar ze zoeken: een opleiding en betere economische omstandigheden? Moeten we ons dan niet veeleer richten op het bewust aansturen van de 'productieplanning', vraagt een aantal beleidsmakers zich af: niet te veel instroom om de fabriek niet te overbelasten, maar tegelijk de productiechefs wel belonen voor het invullen van hun belangrijke maatschappelijke rol?

Evenwichtige betrokkenheid van bewoners

Veelal blijft de representativiteit van buurtorganisaties een vraag. Steeds weer zijn we geconfronteerd met klachten over "de grote bekken" van een *sprekende minderheid*, die het overleg naar zich toetrekt. Gemeenten en sociale spelers mogen zich niet beperken tot de 'vaste' bewonersvertegenwoordigers met een geringe behoefte aan participatie van anderen, zo vernemen we. De oude garde, vaak met grote verdiensten voor de buurt, is meestal behoudend ten aanzien van de fysieke inrichting van de buurt. Bij de aanleg van een tram- of metrolijn verenigen zij alle tegenstanders, niet de potentiële gebruikers. Bewoners zijn voorstander van het kappen van bomen voor hun deur, maar 'de buurt' is tegen.

Het is ook niet eenvoudig de juiste overlegvorm te vinden: worden bewoners pas heel laat op de hoogte gesteld, dan is het onvermijdelijk dat ze protesteren. Worden ze echter in een te vroeg stadium betrokken, dan zijn ze niet altijd te interesseren: meepraten over milieuvoorschriften en afstemming met andere gemeentelijke plannen is niet echt aantrekkelijk. De mate waarin bewoners communicatie op prijs stellen varieert: de ene bewoner vindt het voldoende mee te praten over de kleur van dakpannen, de ander wil al meepraten als er nog geen letter op papier staat. Het komt erop aan de 'juiste' bewoners te betrekken en ze niet te overvragen.

Niet alleen bewoners, maar ook ambtenaren worden soms overvraagd. Zij zijn aan de ene kant soms tot veel in staat, bijvoorbeeld bij de snelle realisatie van het MoederKind-centrum 'Anne Tefle' – een pareltje gehuisvest in een noodgebouw in Bos en Lommer – dat werd geïnitieerd door allochtone moeders. Aan de andere kant hebben politici en ambtenaren, vooral in deelgemeenten en dorpen, *brede portefeuilles en beperkte ondersteuning*; wijkcoördinatoren op het gemeentehuis moeten bijvoorbeeld in hun eentje de uitvoering van een groot aantal activiteiten begeleiden. Te vaak zijn beleidsmakers mede daardoor te traag of willen het te mooi maken: bewoners hebben een korte tijdshorizon. Een jongen van zestien schreef een prachtige brief waarin hij de deelgemeente verzocht een kleine ruimte te bieden om leeftijdsgenoten te ontmoeten. De enthousiaste deelgemeente werkte een veel groter plan uit voor een jongerencentrum voor jongens vanaf tien jaar, maar de realisering daarvan duurde een paar jaar. Het MoederKind-centrum dreigt nu ook onder zijn eigen succes te bezwijken: het wordt opgenomen in de plannen voor een groter welzijnscentrum, met alle nadelige gevolgen voor de moedergroep van dien.

Er is overigens wel een toenemende ervaringsbasis rond het betrekken van bewoners. Huizenbezitters voelen zich bijvoorbeeld verantwoordelijker voor hun woning en hun woonomgeving. Verenigingen van eigenaren zijn vaak een begin van sociale samenhang. Huurders van de Rotterdamse wooncorporatie WoonbronMaasoevers kunnen daarom hun woning kopen met 25 procent korting op de marktprijs; bij verkoop – aan de corporatie, maar tegen marktprijs – wordt de winst of het verlies gedeeld met de corporatie. Lelystad had grootscheepse sloopplannen in een verloederende wijk van pas 20 jaar oud. De wooncorporatie knapte echter een aantal woningen mooi op en verkocht ze. Door het voorbeeld van het eigen bezit gaan inmiddels andere bewoners ook beter met hun huis en buurt om.

Soms is een lange adem vereist om een werkelijke betrokkenheid tot stand te brengen. In het Rotterdamse Hoogvliet bijvoorbeeld vindt een 'ombouw' plaats van 8.200 naar 4.000 sociale woningen en komen er meer duurdere huurwoningen en koopwoningen. Halverwege de herstructurering is het inmiddels veiliger geworden: "Je kan de straat weer op", zoals een bewoonster ons uitlegde, "maar nog niet alleen."

3.2.6 GEPASTE AFSTAND BIJ UITVOERING

Velen waarschuwden ons: het is niet verstandig bewoners altijd hun zin te geven en je mag als uitvoerder ook best wat van hen vragen. Niettemin zijn er twee punten waar de uitvoering van het beleid verbetering behoeft: (a) de vormgeving van bewonersbetrokkenheid; (b) de toespitsing van spelregels.

Vormgeving van bewonersbetrokkenheid

Om een sociale rol te kunnen spelen moeten de wooncorporaties 'hun' (potentiële) bewoners kennen. Daarin schuilt echter veelal een probleem, zoals een verbaasde projectontwikkelaar opmerkt: "Ze weten vaak niks van de wensen van bewoners." Een bewoner woont al veertien jaar in een flat, maar hem is nog nooit door de corporatie gevraagd hoe het hem bevalt. De schaalvergroting van corporaties heeft enerzijds stellig zijn positieve kanten. Een hogere professionaliteit, meer durf en meer denkkracht zijn van grote waarde, mits de corporatie in haar organisatiemodel een duidelijke gebiedsoriëntatie weet te behouden. Te vaak is dat echter niet het geval en leiden schaal plus toegenomen zelfstandigheid tot een toenemende afstand tot (potentiële) bewoners.

Zo zijn enkele corporaties ertoe overgegaan de vroegere huismeester te ontslaan. Daarvoor in de plaats is er één beheerder aangesteld voor maar liefst 18.000 woningen. Bel je, dan krijg je een traag en slecht geïnformeerd callcenter. Misschien, zeggen onze gesprekspartners, moeten er spelregels voor corporaties worden opgesteld, zoals per 500 woningen een huismeester, die als een soort buurtmeester is aangekoppeld aan de buurtagent en andere sociale spelers. Die huismeester handhaaft de regels, houdt de galerijen schoon en voorkomt het ontstaan van een puinhoop bij afvalcontainers. Waar hij er is, werkt dat vaak goed. In feite is hij voor de bewoners het gezicht van de corporatie en, andersom, fungeert hij als de ogen en oren van die corporatie. Hij vormt een vraagbaak voor bewoners, spreekt hen aan en bemiddelt in conflicten tussen buren. Dat heeft ook een belangrijke symbolische waarde. Bewoners zien dat de corporatie hun problemen serieus aanpakt; het blijft niet bij mooie woorden.

Ook in het Rotterdamse wooncomplex De Peperklip werd met een structurele aanpak begonnen door de bergingen, waar veel overlast was van illegale feesten en drugsgebruik, grondig op te knappen. Dat kweekte goodwill bij de bewoners, die zagen dat de corporatie zich aan haar woord hield. Een corporatie in Rotterdam benoemde een 'sociaal manager' die een voetbalproject organiseerde voor lawaai trappende jongens, met als gevolg dat ze geen overlast meer bezorgden maar lid werden van een voetbalvereniging – op kosten van de corporatie.

Wooncorporatie Vestia creëerde de functie van *floormanager*, mede omdat ze de kwaliteit van het gangbare welzijnswerk onvoldoende en te vrijblijvend vindt. De oud-opbouwwerker is er blij mee: "Het is heerlijk om met corporaties te werken. Ze hebben massa en daadkracht; een verademing vergeleken met het welzijnswerk. Ze zien het nut in van sociale, fysieke en economische belangen."

Het betrekken van corporaties bij het welzijnswerk vormt een terugkerend onderwerp. Een oud-bestuurder van een grote stad spreekt van "het failliet van de welzijnssector". Hij legt uit: "Het is een misverstand dat er veel geld zit in de fysieke pijler en geen geld in de welzijnspijler. Geld in de welzijnspijler is alleen regulier geïnstitutionaliseerd geld. 't Zit vast in ruimte, personeel, en zo. Er is een gebrek aan ruimte om met dat geld om te gaan. De fysieke pijler kan veel flexibeler met het geld omgaan." Ook de samenwerking binnen de sociale pijler kan beter: "De spelers in de sociale pijler concurreren elkaar de tent uit." Daardoor worden bewoners óf overladen met zorg óf helemaal niet bereikt. Dat mag overigens deels ook hun geldgever, de overheid, kwalijk worden genomen. Aan de sociale kant is alleen geld voor kortlopende projecten en dat moet ook nog doorlopend worden bevochten.

Toespitsing van spelregels

Gemeenten ontwikkelen een scala van instrumenten om bewoners te betrekken bij het beheer van 'hun' openbare ruimte. We vermeldden al buurtschouwen, waarbij gemeentelijke diensten, agenten en beheerders van wooncorporaties met bewoners door een buurt lopen om ter plekke te registreren waar extra onderhoud en beheer nodig zijn. Er zijn schoonmaakacties in vele vormen: naast de 'Deventer Schoon Familie' bijvoorbeeld de 'Fleur Delft Op'-acties, waarbij de gemeente met extra veegwagens en groenbeheerders naar een buurt toe komt en gereedschap meeneemt voor bewoners die mee willen doen. Een aantal gemeenten kent ook het zogenoemde 'burgerinitiatief', dat het bewoners mogelijk maakt om zelf ideeën voor hun eigen straat of buurt rechtstreeks in te dienen bij de gemeente. Bijna altijd gaat het om fysieke aspecten: het plaatsen van bloembakken in een straat, het aanleggen van drempels, enzovoort. Sommige plaatsen, waaronder Utrecht, maken gebruik van beheerconvenanten: bewoners nemen op eigen initiatief het beheer over van de gemeente van een park, pleintje of speelplaats, en leggen de afspraken daarover vast.

Er worden ook geheel andere convenanten uitonderhandeld tussen corporaties, welzijnsorganisaties en huurderscommissies (namens de bewoners) met betrekking tot leefregels (woonetiquette). Ze blijken te werken als er stevige sancties zijn. Dat laatste betreft overigens een gevoelig punt. Wooncorporaties, zegt een aantal van onze gesprekspartners, hebben een te beperkt instrumentarium om een volwaardige sociale speler te kunnen zijn. De rol van door corporaties aangestelde huismeesters is bijvoorbeeld buitenshuis – in de openbare ruimte – niet vanzelfsprekend en soms ook verre van gemakkelijk: op straat heeft geen enkele burger meer bevoegdheden dan een ander. Niet-overheidsdienaren kunnen geen sancties opleggen in huis, op school, op het sportveld of op het werk. Maar de buurtmeesters, en vele anderen, kennen het geheim: "Je moet soms praten als Brugman. Alles draait om goed kunnen praten."

Ook de huurbescherming kan effectieve actie belemmeren. Alleen in extreme gevallen kunnen corporaties iemand uit huis zetten. Is een hele buurt er slecht aan toe, dan grijpen ze soms naar de botte bijl van herstructurering, dat wil

zeggen sloop. Daartussenin zit (te) weinig om effectief om te gaan met bijvoorbeeld overlastveroorzakers in of rond woningen. Wooncorporaties staan daarom voor de keus: óf zelf zorgverleners aanstellen óf samenwerken met bestaande organisaties. Een aantal trok het initiatief naar zich toe en richtte met partners als het maatschappelijk werk, geestelijke gezondheidszorg, verslaafden- en daklozenopvang, politie en GGD, een particuliere overlegkoepel op. Per probleemgeval werd een regievoerder aangesteld, want "als iedereen gaat coördineren en regisseren, zien we tussen de bomen het bos niet meer". Vooral wanneer cliënten toestemming geven voor het uitwisselen van informatie, is de aanpak effectief.

3.3 VEILIGHEID

De meerwaarde van de buurt op het gebied van veiligheid is onomstreden. Buurtnetwerken dragen bij aan een versterkt gevoel van veiligheid onder bewoners. Een directere betrokkenheid van de burger verhoogt bovendien de feitelijke veiligheid in objectieve zin. Steeds meer realiseren politie en overheid zich dat, wanneer het gaat om preventie, de buurt een eerste verdedigingslinie kan vormen tegen criminaliteit. In de subparagrafen 3.3.1 en 3.3.2 wordt de meerwaarde van buurtactiviteiten op dit punt verder onderzocht. Zowel inhoud als proces van het buurtbeleid behoeft daartoe bijstelling. Inhoudelijk is het essentieel dat burgers hun eigen verantwoordelijkheid (kunnen) dragen, uitgaande van het aloude principe: wat gij niet wilt dat u geschiedt, doe dat ook een ander niet. Dit vereist een differentiatie die uitgaat van de behoeften en kwaliteiten van bewoners (par. 3.3.3). Het vereist echter ook een cultuuromslag bij politie en overheid, resulterend in meer integraal beleid (par. 3.3.4). Ook op dit terrein is de voortgang gebaat bij een doordachte procesbenadering waarbij weer de coproductie met buurtbewoners en een gepaste afstand bij de uitvoering vooropstaan (par. 3.3.5 en 3.3.6).

3.3.1 MEERWAARDE VOOR BEWONERS: (GEVOEL VAN) VEILIGHEID

Dagelijks sociaal contact vormt een voorname bron van gevoel van veiligheid. Een hoofdcommissaris stelt dat sociale cohesie niet alleen de belangrijkste factor vormt voor veiligheidsbeleving, maar ook voor de feitelijke veiligheid. Criminologisch onderzoek bevestigt dat sociale controle bevorderlijk is voor zowel de feitelijke veiligheid als de subjectieve veiligheidsbeleving in een buurt (Sampson et al. 1997; SCP 2002; Engbersen et al. 2005). In sociaal sterke buurten worden minder criminele activiteiten ondernomen en werkt de buurtpreventie beter.

Een voormalig opbouwwerker, gerijpt in de hetere buurten van de Rotterdamse binnenstad, laat er daarom geen twijfel over bestaan: "Individuele oplossingen zijn collectief stom. Niemand voelt zich veiliger als iedereen grotere sloten op de deur gaat plaatsen; wél als je met een drankje in je deuropening gaat zitten en praat met bewoners in de straat." Het trefwoord is vertrouwen. Als je weet dat je buren te vertrouwen zijn, dan voel je je veilig op straat. Vertrouwt een bewoner erop dat de politie echt optreedt, dan is zijn aangiftebereidheid groter. En een bewoner moet een particuliere beveiligingsdienst wel vertrouwen om de sleutel

van zijn voordeur uit handen te geven. Zelfs de samenwerking aan veiligheid door professionals moet zijn gebaseerd op vertrouwen: elke partij moet erop aan kunnen dat de ander zijn taken goed uitvoert.

Andersom kan werken aan veiligheid ook het vertrouwen vergroten. In het Drentse dorp Nieuwlande koos de gemeente ervoor via de verbetering van de verkeersveiligheid te werken aan het vertrouwen tussen dorpsbewoners en gemeentebestuur. In Rotterdam-Schiemond vergrootte de wooncorporatie het vertrouwen van veel huurders door een aantal probleemgezinnen elders te plaatsen. Maar het zijn vooral bewoners zelf die zich op effectieve wijze organiseren. De buurtwachten in grote steden en de buurtpreventieverenigingen in het Gooi getuigen ervan. Zoals een Tilburgse initiatiefnemer zegt: "Als je andere organisaties – gemeente, politie, instellingen – wilt organiseren, kan dat alleen als je eerst jezelf organiseert."

De politie kan een dergelijke eigen verantwoordelijkheid van buurtbewoners ondersteunen, bijvoorbeeld door het verschaffen van goede informatie en preventieadviezen. Na eventuele aanpassing van de veiligheidsvoorzieningen aan een woning wordt een politiekeurmerk afgegeven, dat korting geeft op de verzekering. Politie en gemeente (als vergunningverlener en -handhaver op vele gebieden) sluiten ook vrijwillige convenanten met horecaondernemers die, soms in ruil voor een zekere coulance met betrekking tot andere vergunningen, meewerken aan preventief veiligheidsbeleid, onder meer door de inzet van gecertificeerde portiers. Verder zijn er samenwerkingen met buurtwachten in achterstandswijken en met buurtpreventieverenigingen en particuliere beveiligingsdiensten in voorstandsbuurten; we komen erop terug.

3.3.2 MEERWAARDE VOOR OVERHEID EN POLITIE: EERSTE VERDEDIGINGSLINIE BIJ BEWONERS

Zonder een grotere eigen verantwoordelijkheid van de burger voor preventie is er geen wezenlijke doorbraak te verwachten in de bestrijding van kleine criminaliteit. Zoals een hoofdcommissaris het uitdrukt: "Geef ons 10.000 extra blauw en we lossen niet tien, maar vijftien procent van alle problemen op. Maar dat laat nog steeds 85 procent onopgelost. Wil je naar 50 procent opgelost, dan moet er draagvlak zijn bij de burger." Het probleem is echter dat het draagvlak in de eigen woonomgeving beperkt is. Veiligheidsvrager en politie vinden in het algemeen dat het bestrijden van onveiligheid (criminaliteit, onordelijkheid) één duidelijke verantwoordelijke kent, en dat is de politie. Maar dat sluit hulp van andere betrokkenen niet uit. "Als iedere partner zijn eigen verantwoordelijkheid pakt", zegt een politieagent, "kunnen wij ook meer. Er komt nog te veel op de schouders van de politie in plaats van burgers, gemeenten, corporaties en andere instanties." Hij en zijn collega's vroegen bijvoorbeeld om een nieuw soort buurtschouw, waarbij de wijkagent samenwerkt met wooncorporaties, gemeente en vooral bewoners bij de analyse van de veiligheid in een buurt en de aanpak van knelpunten. "Daar zijn we nog niet; dat staat nog in de kinderschoenen."

Tegelijk geldt echter: "De politie is arrogant en ziet zichzelf veel te veel als vertegenwoordiger van veiligheid in de samenleving. Alles wat daarmee samenhangt, behoort in die visie ook alleen aan de politie toe." Dit alleenrecht wordt in de hand gewerkt door andere partijen: de gemeente legt bijvoorbeeld te veel verantwoordelijkheid op het 'blauwe' bord. Daardoor vallen er gaten: "In de praktijk is er nauwelijks sprake van een gezamenlijke aanpak; vrijwel alles wordt door de politie gedaan." Burgers worden ook te veel als slachtoffer gezien: "Zodra iets uit de hand dreigt te lopen, is de eerste reactie om zwaar te gaan sturen." En bewoners worden door de 'monopolist' zeker niet uitgenodigd, laat staan uitgedaagd om medeverantwoordelijkheid te dragen. Informatie over een inbraak of zelfs een verdachte auto wordt bijvoorbeeld zelden doorgegeven. Het proefproject Burgernet in de provincies Zuid-Holland, Utrecht en Gelderland probeert hier wat aan te doen, maar er is een lange weg te gaan.

Burgers moeten worden gestimuleerd om te fungeren als de ogen en oren van de politie in hun buurt. Het lijkt zo vanzelfsprekend dat een buurttrekker verbaasd vraagt: "Dat is toch geen nieuws?" Om daarna te concluderen dat de koppeling tussen informatie en actie in zijn buurt had geleid tot "het vormen van een web". Er was geen gebrek aan informatie, bijvoorbeeld over systematische inbraakpatronen, maar te vaak werden de verbanden niet doorzien en dus kon de actie niet goed worden gericht. Nu houden bewoners en politie elkaar op de hoogte en handelen in goede afstemming, waardoor de politie meer vraaggericht gaat werken. In gezamenlijkheid bereiken de buurtpreventie en de politie zo een hoger niveau van veiligheid.

Maar politie en buurt kunnen niet zonder de actieve steun van de overheid, in onze terminologie zijn dat de politieke en ambtelijke beleidsmakers. Die overheid is echter nauwelijks op preventie ingesteld. Waar de wet- en regelgever bij grote infrastructurele projecten wel een milieueffectrapportage voorschrijft, is dat niet het geval bij een 'veiligheideffectrapportage' in een nieuwbouwwijk. Waar wel om milieugecertificeerd hout voor raamkozijnen wordt gevraagd, wordt er geen certificering gevraagd van goede sloten op de bijbehorende ramen. Verder belonen prestatiecontracten repressie, maar niet preventie; een aantal van onze gesprekspartners op veiligheidsgebied is er niet blij mee. De effectiviteit, maar ook de innovatie van wijkagenten wordt erdoor geremd; zij moeten een bepaald aantal bekeuringen halen in plaats van te voorkomen dat die bekeuringen nodig zijn. Zij wijzen ook op het 'Haarlemsyndroom': Haarlem had, zo vertellen ze, als Nederlands preventiekoploper prima resultaten behaald, maar betaalde dat uit met het inleveren van politiesterkte.

3.3.3 DIFFERENTIATIE, BOUWEND OP DE KWALITEITEN VAN EEN BUURT

Om de effectiviteit van het beleid te vergroten, moet het mogelijk zijn een bepaalde mate van differentiatie in politieaanpak te realiseren. Geïnterview-

den bij de politie laten daar geen aarzeling over bestaan. Hoewel elke buurt een eigen karakter heeft, kan een gedifferentieerde veiligheidsaanpak zich in hoofdlijnen toespitsen op achterstands-, middenstands- en voorstandsbuurten.

Achterstandsbuurten: handhaving van regels

In een typische achterstandsbuurt zijn twee zaken van belang: *voldoende menskracht* en *dominante aanwezigheid* van politie en justitie om wetten en regels overtuigend te kunnen handhaven; dat geldt bij uitstek waar er *hot spots* worden aangepakt. Een politiefunctionaris beschrijft het bloemrijk: "Stoere agenten met holsters, liefst een grote, zwarte Amerikaanse slee, een dominant politiebureau midden in de wijk." De agenten op het Amsterdamse Rembrandtplein, een kleine tien jaar geleden berucht om zijn onordentelijkheden, herkregen de greep op de horecabezoekers mede door hun sterke aanwezigheid met een mobiele post en, zeggen ze, de witte politiejacks die maakten dat ze voor elkaar en voor goedwillende horecaportiers en kwaadwillende raddraaiers ook om drie uur 's nachts duidelijk herkenbaar waren.

Er zijn echter forse drempels om een dergelijke dominante aanwezigheid in de praktijk te realiseren. Een differentiatie naar politiebureaus met een fysieke uitstraling die past bij de buurt is momenteel niet goed mogelijk binnen het beleid, en ook de zwarte slee is weinig waarschijnlijk. De witte jacks zijn (nog) geen onderdeel van de uniformplannen van de landelijke politie, en het 'Justitie in de Buurt'-programma (JIB) staat onder bezuinigingsdruk. Een eveneens wegbezuinigde wijkagent kwam, na breed protest, weer terug, maar met te beperkte ureninzet. En als je het zou willen, is een hogere betaling van het politiewerk in moeilijke buurten ook niet mogelijk.

Een gestaalde opbouwwerker waarschuwt: "Gedoogbeleid is funest voor deze buurten, want jongeren nemen te gemakkelijk een loopje met de wet. Bovendien verschilt hierdoor de manier van handhaving van de wet per wijkagent. Jongeren hebben dat feilloos door en ervaren het al snel als oneerlijk." Repressie is naar de indruk van onze gesprekspartners duidelijk succesvol, vooral indien zij gevolgd wordt door een structurelere oplossing, waarbij veelal inschakeling van het jeugd- en opbouwwerk wenselijk is.

De noodzaak van lik-op-stukbeleid is mede het gevolg van de sterke sociale banden en scherpe sociale controle onder bewoners in achterstandsbuurten. Zo vertonen sommige groepen randgroepjongeren extreme onderlinge solidariteit: "Als je ruzie met een van hen hebt, krijg je heel de groep op je nek." Vanwege het risico van represailles is er bovendien in de buurt een geringe aangiftebereidheid. Zachte heelmeesters maken echter stinkende wonden. Laat je de spanningen te lang oplopen, dan moet de Mobiele Eenheid er uiteindelijk aan te pas komen, wat traumatiserend werkt voor winkeliers en bewoners. Overigens is het onderscheid tussen repressie en preventie volgens een wijkagent in een Amsterdamse achterstandswijk kunstmatig: hij voelt zich persoonlijk betrokken bij alles wat er gebeurt op het gebied van leefbaarheid en veiligheid, en zet zich vanuit die

betrokkenheid in voor zowel grote als kleine zaken, voor zowel repressieve als preventieve activiteiten.

Er zijn zinvolle experimenten met het inzetten van criminele jongeren als toezichthouder: "met dieven dieven vangen". Of de afname van het aantal diefstallen in een winkelcentrum met 80 procent, zo werd ons lachend verteld, het gevolg was van de drukke bezigheden van de voormalige daders of van de afwezigheid van voor herkenning bevreesde broeders, is onduidelijk. Het werken met zowel positieve als negatieve rolvoorbeelden is sowieso van belang in deze buurten. Positieve voorbeelden moet je nadrukkelijk organiseren, want 'geslaagde' bewoners vinden het niet altijd prettig om te worden aangesproken als lid van een bepaalde clan. Maar ook negatieve voorbeelden, met nadrukkelijk 'verliezerimago', zijn van belang en kunnen worden versterkt door bijvoorbeeld zichtbare taakstraffen in de buurt.

Op veiligheidsgebied is een *combinatie van groepsaanpak en individueel perspectief* geboden. Jongeren vormen veelal een onderdeel van netwerken die in verschillende mate en op uiteenlopende manieren het spoor bijster raken. Dat vraagt om een gedifferentieerde aanpak. Criminele jeugdgroepen – in Amsterdam-Nieuwwest bijvoorbeeld niet minder dan zeven – vergen een harde aanpak gericht op het breken van de groep en op het toeleiden van de jongeren naar onderwijs en werk. Bij overlast gevende en hinderlijke groepen – respectievelijk vier en veertien – is een meer welzijnsachtige aanpak op zijn plaats: enerzijds repressief om te voorkomen dat de groep afzakt naar crimineel gedrag, anderzijds gericht op een positief alternatief (Engbersen 2005: 102).

Dit laatste betreft een vaak onderschat punt. In achterstandsbuurten leerden we van gemotiveerde 'trekkers' – welzijnswerkers, vrijwilligers, politiemensen – een wijze les: schrijf nooit een mens geheel af, maar bied hem een uitweg – zoals je een vijand nooit geheel moet omsingelen zodat hij aan vluchten blijft denken. Het Rotterdamse Opboxen bijvoorbeeld biedt hoop aan jongeren – vaak voorzien van een aanzienlijk strafblad – waar andere instanties geen kans meer zien. Vanuit de Marokkaanse gemeenschap werd het project 'En nu iets positiefs' opgezet om jongeren een alternatief te bieden voor een criminele carrière, werkervaring op te doen en hun negatieve imago in de wijk te doorbreken (Engbersen 2005: 114). Elders vonden voormalig dak- en thuislozen een gesubsidieerde baan als straatadvocaat, een functie waarin ze nu zelf optreden als contactpersoon voor en pleitbezorger van dak- en thuislozen.

Middenstandsbuurten en dorpen: nadruk op uitleggen en zelfverantwoordelijkheid

Het verschil met de achterstandsbuurten uit zich in een andere opstelling en aanwezigheid van de politie. De wijkagent beweegt zich niet per Amerikaanse slee, maar op een mountainbike. Hij is ook niet aan het boeven vangen, maar richt zich op preventie van (gevoelens van) onveiligheid en daartoe moet 'de buurt' hem vaak zien en makkelijk kunnen bereiken. "Het is heel belangrijk om bij mensen

op de koffie te gaan en te horen wat er allemaal speelt." Het trefwoord is respect: zonder wederzijds respect is er geen basis voor samenwerking en juist die samenwerking is essentieel voor een op preventie gericht veiligheidsbeleid.

Respect moet je niet alleen geven, maar zelf ook verdienen. Zelfredzaamheid is daarom iets wat je moet leren en dat vereist een directe betrokkenheid van ouders en andere opvoeders. Een politieagente wees bijvoorbeeld op het rij- en parkeergedrag van ouders bij het wegbrengen van hun kroost naar de buurtschool in een woondorp. Allemaal nette mensen, die hun auto's op de stoep zetten en tegen hun kinderen zeggen dat 'ze' meer parkeerplaatsen voor de deur moeten aanleggen en het vastlopende verkeer beter horen te regelen. Je moet gewoon bezig blijven met het elkaar aanspreken op kleine dingen, zegt een stadsdeelvoorzitter: vergunningen, fietsen zonder licht, monumentenzorg, en dergelijke. "Het gaat erom dat de binnenstad een prettige plek wordt om te wonen en niet alleen een plek is voor de man met de grote bek." De politie kan dat ondersteunen: "Handhaving zie ik als een middel voor sociale integratie."

Twee hoofdcommissarissen schetsen de hoofdlijnen van een beleid met een beperkt aantal voor de burger herkenbare thema's, waarbinnen de burger zijn eigen positie herkent en het belang dat overheid en politie daaraan geven. Ze leggen een nadruk op die eigen rol en hoe die in de praktijk inhoud kan krijgen; veiligheid begint bij jezelf. Dit kan worden geïllustreerd met de beveiliging van het eigen huis, maar ook met de opvoeding van de kinderen. Zoals een politieman ons meldde: het blijft een merkwaardig fenomeen dat mensen wel hun kroost berispen voor het weggooien van een prop op straat, maar een moment later blijmoedig met hetzelfde kind op de fiets door een rood licht rijden.

Voorstandsbuurten: meer individuele invulling

Een succesvolle voortrekker: "Het is onzin dat mensen niet meer te organiseren zouden zijn. Als zij een gezamenlijk belang hebben, lukt het wel." Particuliere buurtpreventie kan ervoor zorgen dat een groep individuen successen boekt die voor ieder afzonderlijk onhaalbaar zijn. Een goede informatie-uitwisseling staat voorop. Potentiële inbrekers werken met succesformules. Er waren in een kleine buurt van zo'n 100 woningen meer dan 30 identieke inbraken te betreuren voordat buurt en politie in actie kwamen. Daarom is nu een 'e-buurtnetwerk' opgericht, waaraan 60 procent van de bewoners bijdraagt, bijvoorbeeld voor het melden van hangjongeren, prostitutie, afval en drugsoverlast. De wijkagent leest mee en heeft maandelijks contact met de buurttrekker, onder andere om informatie te vergelijken.

Op andere plaatsen worden particuliere beveiligingsbureaus ingeschakeld op kosten van de buurt. Er is geen centraal – zeg: Haags – politiebeleid op dit gebied. Een regiocoördinator: "Wij hebben geen beleid. Als er afspraken zijn gemaakt, dan gaat dat waarschijnlijk via de wijkagent in de desbetreffende buurt." Een wijkagent: "We hebben geen specifiek beleid met beveiligingsbureaus. Uit ervaring kan ik zeggen dat we erg goed met ze kunnen samenwerken." Het werkt

omdat, zoals hun gesprekspartner bij een particuliere beveiliging het zegt, de samenwerking is gestoeld op onderling vertrouwen en goed persoonlijk contact. Informatie wordt uitgewisseld en surveillancediensten worden afgestemd. De extra beveiliging lijkt te werken: het aantal inbraken is gestabiliseerd of zelfs afgenomen en dat leidt tot grote tevredenheid bij bewoners.

Iedere buurt zou een eigen buurtpreventievereniging moeten hebben, zo meldt een wijkteamchef, omdat door hun sociale band de onveiligheidsgevoelens van bewoners erdoor verminderen. Welke andere bindende factoren zouden er in dit soort buurten kunnen zijn? Na lang nadenken: "Bij de aankoop van groenvoorzieningen in een dorp, overlast van een sporthal... Maar nee, mensen organiseren zich toch vooral rond het thema veiligheid." Veel mensen worden lid uit solidariteit: ze willen niet bekendstaan als 'meelifter'. Een voorzitter meldt met trots "169 leden van de ongeveer 200 huizen in de buurt", met een vergaderopkomst van 50 tot 80 procent. Niet-meedoen aan de particuliere beveiliging is aanleiding tot oproer: "Je wilt het niet zeggen, maar het is eigenlijk asociaal."

Over hoe de ontwikkelingen verder zullen gaan, zijn de meningen verdeeld. Met betrekking tot voorstandsbuurten zegt de politie: "Wat je ziet, is dat mensen meer geld overhebben voor hun eigen veiligheid. Zij zien het als hun eigen verantwoordelijkheid." De particuliere beveiliger ziet in de nabije toekomst weliswaar een verdere groei van het aantal buurtpreventieverenigingen, maar met goede kans ook een beweging in de richting van *gated communities*: "Je ziet deze ontwikkeling al bij industrieterreinen." En een Rotterdamse stadsmarinier wijst op het tekort aan menskracht bij de politie, "dus doen we een beroep op de particuliere beveiligingsdiensten in het gebied: 'Help ons!'" We moeten kijken naar New York, zeggen hij en een aantal binnenstadswerkers, waar gewerkt wordt met zogeheten *Business Improvement Districts*, en waar een baatbelasting (opslag op de onroerendzaakbelasting) direct ter beschikking komt van het samenwerkende bedrijfsleven, die zorgt voor het extra beveiligingswerk binnen een buurt.

3.3.4 INTEGRAAL BELEID

Bij uitstek op het punt van veiligheid hecht de burger aan integraal beleid; het '1-1-2-loket' getuigt daarvan. Maar ook hier blijkt de werkelijkheid weerbarstig, met name op drie punten: (a) de doorbreking van uniforme aanpakken door een sterker accent op gebiedsgericht beleid, met daarbinnen een hoofdrol voor de buurtagent; (b) de doorbreking van de overmatige hiërarchie op veiligheidsgebied; (c) een betere afstemming van de inzet van sociale spelers. De praktijkgevallen laten zien dat er oplossingen zijn, maar er is wel werk aan de winkel.

Doorbreking van uniforme aanpakken door een gebiedsgerichte aanpak en buurtagent

De wijkindeling van gemeenten houdt weinig verband met de buurtbeleving van de bewoners. Er zijn vaak sterk uiteenlopende buurten binnen één wijk en elke

buurt vraagt idealiter een eigen *gebiedsgerichte aanpak*. Dat zou echter leiden tot een onwenselijke mate van versplintering met te hoge kosten. Je kan niet voor elk klein buurtje een apart politiebureau inrichten, noch een eigen buurtagent aanstellen. Door de inrichting op kleine schaal heeft ook elk JIB-kantoor een beperkte bezetting. Bij ziekte of zwangerschap is het moeilijk om de continuïteit te garanderen. Dit is een van de redenen om in de toekomst JIB in Amsterdam anders in te richten: in plaats van een wijkkantoor komt er per stadsdeel een eenheid voor elke doelgroep.

Maar op één punt mogen volgens onze gesprekspartners geen compromissen worden toegestaan en dat betreft de personele invulling van de politiemensen aan de frontlijn. Alle gezag komt wat de bewoners betreft integraal bijeen binnen een enkele persoon: 'hun' buurtagent. Wil je wat op het gebied van de veiligheid, dan moet de rol van dit centrale aanspreekpunt worden versterkt. De gebiedsgerichtheid via de buurtagent vergroot wel de noodzaak van een *horizontale afstemming tussen buurten*. Veel problemen kunnen niet op buurt- of wijkniveau worden opgelost omdat de oorzaken van een grotere schaal zijn.

Drugsoverlast en zware criminaliteit zijn daar voorbeelden van. Dit wordt wel het 'waterbedeffect' genoemd: als in de ene buurt een actie wordt gehouden om drugsoverlast te verminderen, vertrekken dealers en gebruikers naar een andere buurt. Omgekeerd kan de aanpak van drugsoverlast met behulp van een opvanghuis een aanzuigende werking hebben op gebruikers van elders. En politiemensen wijzen erop dat de problematiek van een totaal verziekte omgeving soms alleen kan worden opgelost door herstructurering van gehele woonbuurten en spreiding van de bewoners over een veel breder gebied. Alleen aandacht voor veiligheid per buurt is dus nooit voldoende. Buurtaanpakken moeten passen binnen plaatselijke, landelijke en soms zelfs internationale aanpakken van 'grote' criminaliteits- en veiligheidsproblemen.

Doorbreking van de overmatige hiërarchie op veiligheidsgebied

Samenwerking op buurtniveau wordt niet altijd van hogerhand gesteund. Soms, als oplossingen voor de frontlijnwerkers in de buurt voor de hand liggen, is dat spijtig. Afstand verblindt dan, zeggen ze. Die afstanden kunnen vrij kort zijn; een agent die een groep buurtouders wilde ondersteunen, werd tegengehouden door zijn wijkchef. Veelal zijn de afstanden echter langer en is 'Den Haag' erbij betrokken. De JIB-medewerkers en hun buurtvrienden zijn bijvoorbeeld enthousiast over wat ze tot stand brengen, maar het ministerie van Justitie is weinig positief. Het gevolg is dat er nu bezuinigd en gedecentraliseerd wordt. De continuering van de JIB's wordt daardoor afhankelijk van het politieke draagvlak in de desbetreffende gemeente.

Buurtsamenwerkingsverbanden lopen echter soms ook vast op de functionele organisatie van gemeenten. Je hebt bijvoorbeeld voor de aanpak van één straat in Amsterdam-Centrum te maken met een groot aantal verschillende partijen: vanuit de overheid zijn er alleen al de inspecties voor bouw- en woningtoezicht,

bestemmingsplannen, milieudienst, keuringsdienst van waren, enzovoort. Om daarmee om te gaan, heb je beroepskrachten nodig en die moeten dan bovendien nog behoorlijk goed en vasthoudend zijn. Hetzelfde geldt overigens voor de omgang van deelgemeenten met 'hun' stadhuis of met nationale autoriteiten; er is soms weinig liefde te bespeuren. Een Amsterdams stadsdeelbestuurder klaagde over het gebrek aan mogelijkheden om te sturen op de handhaving en het bepalen van de prioriteiten daarin. De sturing vindt plaats vanuit diverse andere richtingen: door politie, gemeente, via landelijke convenanten, via politieregioconvenanten en via afspraken op wijkniveau. De prioriteiten verschillen per niveau: landelijk staat criminaliteitsbestrijding bovenaan; op wijkniveau zijn dat parkeer- en drugsoverlast.

Betere afstemming van de inzet van sociale spelers

De behoefte aan integraal beleid gaat verder dan alleen via de figuur van een buurtagent. Als kerntaak van de politie geldt dan wel "boeven vangen", maar door de geleidelijke afbouw van het welzijnswerk raakt ook de politie bij die welzijnstaken betrokken. Te veel andersoortige problemen zoals het bemiddelen bij woonoverlast liggen, zeker na kantoortijd als de sociale werkers naar huis zijn, toch op het bordje van de politie. Die vorm van integraliteit leidt tot ongewenste taakvervaging. De politie beweegt zich binnen de driehoek veiligheid-verdraagzaamheid-leefbaarheid, maar moet veiligheid centraal stellen.

Op een aantal terreinen is goede voortgang gemaakt. Zo speelt de 'buurtregisseur' soms met succes een integrerende rol bij de aanpak van incidenten die in de ogen van politie en justitie beperkt ernstig zijn, maar door bewoners als zeer ernstig worden ervaren. Hij fungeert daar als aanvoerder van het overleg van de sociale spelers; denk aan wijkagent, buurtconciërge, opbouwwerker, jongerenwerker en sociale-dienstmedewerker. 'Hardekernjongeren' worden bijvoorbeeld in kaart gebracht en speciaal in de gaten gehouden. Zeer complexe gevallen worden overgedragen aan een gemeentelijk 'hardekernteam' en dat "sleurt dan aan de echte probleemgevallen".

Kaderafspraken tussen alle betrokkenen kunnen ook een goede basis bieden voor het verbreken van de destructieve banden die soms ontstaan in (te) besloten gemeenschappen. Het succes van de Amsterdamse aanpak om hardekernjongeren in resocialisatietrajecten te plaatsen, is voor een groot deel afhankelijk van de vraag of ze daarna terugkeren in hun oude buurt en in hun oude vriendengroep, en zo opnieuw in het criminele circuit verzeild raken (Engbersen 2005: 108). Dergelijke kernen zijn soms te hard en te crimineel voor een aanpak door individuele frontlijnwerkers. De verantwoordelijke partijen brengen daarom in toenemende mate hun kennis en middelen bij elkaar om hardnekkige vraagstukken op te lossen door middel van een gezamenlijke aanpak. Er ontstaan dan *vitale coalities* – om in termen van Tops (2002) te spreken – zoals de interventieteams van Overtoomse Veld. In Rotterdam zijn *stadsmariniers* aangesteld: ambtenaren met alle nodige bevoegdheden en vrijheden om in te grijpen in onveilige wijken, en die puur op concrete resultaten worden afgerekend.

De verantwoordelijkheid voor preventie is echter meestal niet bij één duidelijke partij gelegd. Een deel van het probleem is terug te voeren op organisatorische aspecten. De politie was vroeger georganiseerd per soort beleid (parkeerpolitie, milieupolitie), maar werkt nu sterker wijkgericht. Als dat ook het geval is binnen het gemeentelijk apparaat, is de politie daardoor beter in staat om samen te werken met de gemeentelijke diensten. In een aantal Utrechtse wijken zijn de politie en de wijkambtenaren in hetzelfde gebouw gehuisvest: "Je loopt nu zo bij elkaar binnen."

Eenzelfde positieve reactie komt van professionals bij JIB: de werkwijze sluit beter bij hen aan dan organisaties op stedelijk of nog hoger niveau. Bij veel gemeenten gaat het echter nog zo soepel niet: "Gemeenten werken niet met een wijkmanager of buurtbeheerder. In de praktijk komt het erop neer dat je voor alles een ander mannetje nodig hebt." Problemen worden dan soms verder vergroot door de passiviteit van gemeenteambtenaren bij de handhaving van het vergunningenbeleid. Stadhuiscollega's namen pas na gebleken succes het voortouw over van de politie bij het organiseren van 'bestuurlijke gesprekken' met in eerste instantie 'meestribbelende' horecaondernemers.

3.3.5 COPRODUCTIE VAN BELEID

Om te komen tot vormen van coproductie van beleid, waarbij ook de traditionele veiligheidsvragers meedenken, is voortgang op twee punten nodig: (a) ruimte voor derden; (b) grotere verantwoordelijkheid van niet-traditionele partijen.

Ruimte voor derden

De politie moet potentiële meedenkers serieus nemen en dat is, gezien de traditionele monopoliegedachte ten aanzien van veiligheid, geen vanzelfsprekendheid. De grootste cultuuromslag, concluderen binnen- en buitenstaanders, dient echter inhoud te krijgen onder *politici en ambtenaren*. Zij moeten immers ruimte laten voor de samenwerking van buurtbewoners en politie. Voor integrale samenwerking moeten vaak verschillende budgetten worden gecombineerd. Soms is er ook sprake van vervaging of verschuiving van taken en verantwoordelijkheden. Maar vooral: zij moeten niet naar aanleiding van elk incident te hulp snellen en niet te bang zijn voor 'ongelijke' behandeling. Een politiefunctionaris omschreef het probleem kernachtig: "Ik krijg er buikpijn van als politici of ambtenaren praten in termen van 'we moeten burgers *erbij* betrekken'; daar gaat het namelijk niet om. Waar het om gaat, is dat politici en ambtenaren *zichzelf* betrokken moeten voelen bij burgers."

Het trefwoord is ook hier vertrouwen. In Amsterdam ontwikkelde een samenwerkingsverband van ondernemers en bewoners een buurtvisie uitdrukkelijk *zonder* ambtelijke inbreng. 'Acties uit het verleden' hadden het vertrouwen van de betrokkenen in de gemeente geminimaliseerd. Ook in het overleg over de veiligheidssituatie rond het Amsterdamse Rembrandtplein speelde 'oud zeer' een rol: een conflict tussen ondernemers en gemeente was nog altijd van invloed op het vertrouwen van de ondernemers. Dat soort wonden moet helen.

Bovendien moet worden gewaakt voor het 'afpakken' van of oneigenlijk omgaan met succesvolle initiatieven. De initiatiefnemers van de Tilburgse buurtmail en van een Gooise buurtpreventieclub bewaren bijvoorbeeld een afstand tot autoriteiten, omdat ze bang zijn 'ingekapseld' te worden. De politie kan het buurtinitiatief aanwijzen als bewijs dat er voldoende burgers bij hun werk worden betrokken en "dan word je een excuus-Truus van de politie". Of je wordt het aangrijpingspunt voor andere 'moeilijke' onderwerpen op de gemeentelijke agenda die niets met veiligheid, maar wel met de buurt te maken hebben – de bestrating van een zandweg bijvoorbeeld "en daar zijn we niet voor opgericht".

Grotere zelfverantwoordelijkheid van niet-traditionele partijen

De buurtveiligheid kan aanzienlijk worden verbeterd als andere partijen dan de traditionele een bijdrage leveren. Het gaat in de eerste plaats om *georganiseerde bewoners en private partijen.* Op steeds meer plaatsen patrouilleren inmiddels buurtwachten in goede samenwerking met de lokale wijkpolitie. Hun inzet is soms verbluffend: in Rotterdam-Schiemond surveilleert een vaste, zeer multiculturele groep van veertien vrouwen en mannen drie avonden per week. Hun draagvlak onder de buurtbewoners is groot, zo bleek uit een deur-aan-deur-handtekeningenactie waarbij 400 van de 1400 huishoudens tekenden voor voortzetting van de buurtwacht. En hun resultaten mogen er zijn: ze droegen in 2003 bij aan de op een na grootste verbetering in de veiligheidsstatistieken van de stad.

Ook winkeliers verwisselen steeds vaker hun rol van consument naar die van coproducent van veiligheidsdiensten. Dat mag best wat kosten, zegt een supermarktchef, want "als ik vandaag een incident heb, heb ik volgende week 200 klanten minder." Er is daarom "zeker over te praten" dat hij meebetaalt aan buurtpreventie. Hij kent ook zijn pappenheimers en heeft met "de jongens" gepraat en daarbij duidelijke regels gesteld: niet met meerdere jongens tegelijk de winkel in, mandje mee, geen grote mond, alle winkeldiefstal wordt bij de politie aangegeven. Een aantal personeelsleden werkt bovendien 's avonds bij een bewakingsbedrijf, en weet dus om te gaan met overlast. En hij sponsort ook buurtfeesten met drinken en koffie, "omdat het een wisselwerking moet zijn tussen de buurtwinkel en de buurt".

Er zijn tegelijk vraagtekens te plaatsen bij buurtwachten en particuliere beveiligingen. Ook de politie onderkent dat: "Ik omarm ze, maar we moeten er wel voor waken dat bewoners geen eigen rechter gaan spelen. De politie moet wel het overzicht houden." Dat overzicht is echter beperkt; het is bijvoorbeeld onbekend hoeveel buurtpreventieverenigingen particuliere beveiligingsbureaus hebben ingeschakeld. En er is ook nog het principiële punt dat de facto de buurt "het werk van de politie doet". Dat is ook zo, erkennen de trekkers, maar er zijn 's nachts maar vijf à tien agenten op straat in heel de stad. Bovendien is er nog de vraag van de zwartrijders – bewoners die niet meebetalen – en de meeliftende naburige buurten die profiteren: "Als de politie er is, dan hoeft de beveiliging er niet te zijn en andersom." Daartegenover staat het waterbedeffect: hoewel de

getallen niet haarscherp zijn, lijkt het erop dat de grotere controle in de beter beveiligde buurten zich doorvertaalt in meer inbraken elders.

Voor een effectieve aanpak in achterstandsbuurten is ook vereist dat de *sociale spelers* meedenken en -werken. De wooncorporaties en het welzijnswerk noemden we al, maar ook de betrokkenheid van scholen telt mee. Kinderen leven in meerdere werelden en sommigen raken daarbij de weg kwijt. De straat wordt een onveilig territoir en dat slaat terug op criminaliteitscijfers, schoolprestaties (uitval), maar ook op leefbaarheid. De brede school kwam in deze buurten tot stand vanuit de gedachte: houd de kinderen zo lang mogelijk achter de schoolhekken, waar de straat hen niet kan bereiken.

Scholen nemen ook initiatieven op het gebied van de veiligheid. Een regionaal opleidingencentrum liet leerlingen bijvoorbeeld een veiligheidsprogramma voor de buurt ontwerpen, gekoppeld aan het opstellen van spelregels voor de school zelf. Het inmiddels overbekende Terra College in Den Haag – een voorbeeldschool op dit terrein – was vóór de moord op de conrector bekroond vanwege het succesvolle convenant dat de leerlingen sloten met politie en openbaar vervoer om onveiligheid en overlast in trams te beperken.

3.3.6 GEPASTE AFSTAND BIJ DE UITVOERING

Een preventieve aanpak kan alleen succesvol zijn als bewoners geloven dat een betere veiligheid begint in eigen huis en buurt, en dat de politie hen daarbij steunt. Zoals een politieman het uitdrukt: "Met z'n tweeën ergens op af gaan, maakt je dapper." De politie moet daartoe af van het idee dat een machtsmonopolie – het gebruik van wapens is voorbehouden aan de politie – zich automatisch vertaalt in een veiligheidsmonopolie: de burger heeft de politie nodig, maar dat geldt evenzeer andersom. Een wijkagent reflecteert: "Het gaat erom de buurtbewoners het gevoel te geven dat je ze serieus neemt." In de praktijk worden vorderingen gemaakt, maar twee onderwerpen vragen om nadere aandacht: (a) sterkere burenbetrokkenheid; (b) betere informatievoorziening en regie.

Sterkere burenbetrokkenheid

Goede afspraken bevorderen de samenwerking voor veiligheid. Het moet duidelijk zijn wie er eindverantwoordelijk is en wie welke taak op zich neemt. Deels heeft dat te maken met bevoegdheden: alleen politie en justitie – en soms voor specifieke taken ook stadswachten of toezichthouders – zijn bevoegd tot repressief optreden. Wanneer bewoners bijvoorbeeld in hun eigen buurt gaan patrouilleren, is het dus een voorwaarde dat zij in het geval dat er repressie nodig is, de politie snel kunnen inschakelen. De buurtwachters in Rotterdam-Schiemond hebben daarom met de wijkagent afgesproken dat hij binnen een paar minuten ter plekke is als ze bellen. Hun signaalfunctie zou weinig zin hebben als die afspraak niet was gemaakt. De schoolwijkagenten in Den Haag hebben met de scholen afgesproken dat die verantwoordelijk zijn voor de veiligheid binnen hun muren. In de Amsterdamse binnenstad werken ondernemers en bewoners effec-

tief samen aan veiligheid, maar geven aan: "We hebben constante rugdekking van de politie, die hebben we ook nog steeds nodig." In de Lingewijk in Gorinchem werken wijkcoördinator, wijkagent en wijkbeheerder nauw samen, maar spreken per situatie af wie er wat moet doen.

Het gaat echter nog te vaak mis. Soms met kleine, alledaagse dingen, bijvoorbeeld het niet terugmelden wat er met een aangifte is gebeurd. Maar er zijn ook serieuzere manco's. De politie stuurde de mensen die aangifte deden van een groot aantal identieke inbraken een brief dat het onderzoek niets had opgeleverd en de zaak was gesloten: "Twee dagen na aangifte, dus die moet gepost zijn op dezelfde dag dat je er was." De bewoners voelden zich afgescheept en schreven een "polemische brief" naar de wijkteamchef, die vervolgens meldde: "Nederland is verrot, ons bureau is met zeven moorden bezig, dus aan inbraken kunnen we geen prioriteit geven." Dat was geen aanleiding tot collectieve buurtblijdschap. Maar de politiechef gaf ook een belangrijke voorzet: "Als jullie zelf meedoen, stellen wij voor korte tijd twee agenten met gsm beschikbaar." De bewoners besloten tot buurtpatrouille en werden daartoe geïnstrueerd door de wijkagent.

Op andere plaatsen zijn eveneens stappen genomen met vormen van meesturen, bijvoorbeeld bij het vaststellen van veiligheidsprioriteiten binnen de buurt en bij het verrichten van een wijkschouw. In een aantal gemeenten bepalen buurtbewoners een deel van de werkzaamheden van de stadswachten. De gemeente Leiden experimenteert met zogenoemde politieambassadeurs: actieve bewoners die door wijkagenten worden geselecteerd voor een cursus over het politiewerk en, naast hun oog- en oorfunctie, kunnen helpen bij de aanpak van specifieke buurtproblemen.

In Amsterdam overleggen politie, ondernemersvereniging, stadsdeel, gemeentelijke dienst en horecabrancheorganisatie over praktische oplossingen voor problemen. De politie ziet zichzelf daarbij als een intermediair tussen praktijk (horeca) en beleid (gemeente). Een café kreeg bijvoorbeeld na een verbouwing te horen dat een gevelverlichting die er al tien jaar had gehangen, niet mocht worden herplaatst. Omdat het licht bijdroeg aan het veiligheidsgevoel, verklaarde de wijkpolitie zich bereid om, zo nodig, te bemiddelen. De meerwaarde van het overleg wordt voor de ondernemers, en daardoor via die band voor de politie, vergroot doordat niet alleen veiligheidsonderwerpen op tafel komen, zoals een te dure ophanging van de jaarlijkse kerstverlichting.

Ondanks de vele lichtpunten is de cultuuromslag bij bewoners en politie nog verre van voltooid. In achterstandsbuurten vertellen buurtbewoners de wijkagent van problemen, maar doen uit angst voor represailles geen aangifte. In – verondersteld mondige – voorstandsbuurten lopen klachten over geluidsoverlast nog te vaak via de politie en is de zelfredzaamheid op dit soort punten gering. Pas als aanjagers hun buurt in beweging krijgen, verandert er iets. Politie en overheid kunnen die beweging stimuleren. Horecabazen worden door krachtdadige dreiging met sancties ervan overtuigd dat meewerken aan gecertificeerde

portiers in hun beste belang is. Gemeenten geven een startsubsidie voor de oprichting van buurtpreventieverenigingen.

Betere informatievoorziening en regie

Mensen zijn potentieel snel bereid in actie te komen als het gaat om veiligheid. Een goede *wederzijdse informatieverschaffing* dient daarom een sleutelrol te vervullen in de wisselwerking tussen politie en bewoners en tussen buurtbewoners onderling. Volgens de initiatiefnemer van de Tilburgse buurtpatrouille en het bijbehorende elektronische buurtnetwerk is dat de basis voor een effectieve aanpak van (potentiële) inbrekers. Soms gaat het om incidenten in de buurt zelf, zoals de systematische serie garage-inbraken in een Tilburgse buurt. Maar ook incidenten buiten de buurt kunnen een rol spelen: een bericht in de media heeft veel effect. Bewoners hebben problemen met een – in hun ogen – 'zachte' aanpak van veelplegers. Zij signaleren dat ervaren boefjes de organisaties en professionals tegen elkaar uitspelen. Een stevige aanpak, bijvoorbeeld werkstraffen in de buurt, heeft voor hen een belangrijke symbolische functie: er is aandacht voor de buurt en ook aandacht voor hun onveiligheidsgevoelens. Publicatie van cijfers over de veiligheid kan ook mobiliserend zijn: "Hoezo is onze wijk onveilig?", reageerden wijkbewoners in Deventer op de uitkomsten van bewonersonderzoek, en op eenzelfde manier werden bewoners van twee Utrechtse wijken geprikkeld.

Ook de informatievoorziening binnen de kring van overheid en sociale spelers behoeft verbetering. Informatie vormt de basis voor *prestatieafspraken*, een instrument dat nadere aandacht behoeft in het kader van een betere preventie door buurtbetrokkenheid. Een lager aantal aangiften kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van een succesvolle aanpak, maar ook van een gebrek aan vertrouwen in de afhandeling, waardoor bewoners afzien van het doen van aangifte. Hoe meer informatie beschikbaar is, hoe beter een passende oplossing kan worden gevonden. In het JIB-project blijkt de uitwisseling van informatie een succesfactor te zijn. Daardoor kunnen zaken sneller worden afgehandeld, kan er maatwerk worden geleverd, en kan de aanpak beter worden afgestemd. In Amsterdam houdt de politie voor 600 veelplegers een dossier gereed met alles wat de jongeren hebben misdaan, en wanneer de veelpleger voor de volgende misstap wordt opgepakt, wordt hij met het hele dossier voor de rechter geleid.

Op veel plaatsen wordt voortgang gemaakt, maar tegelijk doen zich tussen de betrokken instanties echter problemen voor met betrekking tot de *privacyregelgeving:* organisaties kunnen niet onbeperkt informatie over personen onderling uitwisselen. Betrokkenen doen er soms laconiek over – "Ik heb af en toe echt zoiets… ik zeg 'doe-oe-oei' en we doen het" – maar geven toe dat de wetgeving de samenwerking bemoeilijkt. Zijn mensen er zelf van overtuigd dat zij er baat bij hebben om geholpen te worden, dan geven ze toestemming gegevens te koppelen. Criminelen hebben er echter juist baat bij dat er niet tegen hen kan worden samengewerkt. De huidige regelgeving en praktijk werpen daardoor drempels op voor een effectieve aanpak.

3.4 ONDERWIJS EN KINDEROPVANG

Onderwijs is het kristallisatiepunt van de ontwikkeling in de wijk, zo meldt een stadsdeelbestuurder. En die wijk heeft een meerwaarde voor bewoners, onderwijs als overheid, zo zal blijken in de subparagrafen 3.4.1 en 3.4.2. Om deze meerwaarde te verwerkelijken, dient inhoudelijk te worden tegemoetgekomen aan de noodzaak tot differentiatie naar buurt en aan integraal beleid, zeker waar het brede scholen betreft. De subparagrafen 3.4.3 en 3.4.4 gaan hier dieper op in. Het proces van wisselwerking is bij scholing van bijzonder belang: zoals de ouden zongen, piepen de jongen. De beleidsvorming wordt daarom gekenmerkt door coproductie en uitvoering door een gepaste afstand tussen bewoners en uitvoerders. Deze punten komen ter sprake in de subparagrafen 3.4.5 en 3.4.6.

3.4.1 MEERWAARDE VOOR BEWONERS EN SCHOLEN

Woonbuurt en geslacht vormen in Amsterdam de belangrijkste voorspellers van uitval in het voortgezet middelbaar beroepsonderwijs (VMBO) – belangrijker nog dan bijvoorbeeld etniciteit (Gemeente Amsterdam 2003). De *ontwikkelingskansen van kinderen* zijn te vergroten door integrale aandacht voor hun hele leefwereld: gezin, school en straat. De kloof tussen die verschillende werelden is vaak groot, zeker onder allochtone ouders van de 'eerste generatie'. Kinderen kunnen hun verhaal niet kwijt, ouders begrijpen de vragen niet die hen bezighouden en kunnen ook niet thuis voortbouwen op hun leerstof. Ouders hebben er soms geen weet van dat hun kinderen zich op straat of op school heel anders gedragen dan thuis. Door de ouders en de buurt de school binnen te halen, ontstaat er meer overlap tussen de drie leefwerelden. Ook het onderwijs heeft daar baat bij.

Dit kan beginnen met een versterkte ouderbetrokkenheid, vooral op de basisschool. Ouders volgen bijvoorbeeld elke twee weken een cursus, waarin ze hetzelfde leren als hun kinderen in die periode. Allochtone leerlingbegeleiders en contactpersonen onder ouders, soms via ID-banen ('Melkertbanen'), worden ingezet om vooral moeders meer bij school en onderwijs te betrekken.
Er komen faciliteiten om het schoolbezoek door ouders te stimuleren: ouderkamer, bibliotheek, sport, thuiszorg en consultatiebureau. Een van onze gesprekspartners meldt dat zijn school de ouders zelfs verplicht om minimaal één keer per week op school te komen voor instructies over het spelletje dat ze die week met hun kind thuis gaan doen. "Maar ze komen graag." In Amsterdam heeft een stadsdeel een vergaande aanpak ontwikkeld voor ouders die het niet zo nauw nemen met de leerplicht: komen de kinderen herhaaldelijk te laat terug van vakantie, dan krijgen de ouders het eerste jaar een waarschuwing, het tweede jaar een sanctie en het derde jaar een formele boete. En het werkt: het aantal kinderen dat het begin van het schooljaar mist, is met meer dan de helft verminderd (Engbersen et al. 2005).

Het betrekken van ouders op middelbare scholen is moeilijker, vanwege de veel grotere schaal en fysieke afstand. Maar ook hier kan de nabije omgeving bijdragen door het bieden van stageplaatsen. "Onderwijs vindt niet alleen op school plaats", benadrukt een directeur van een VMBO. "Ook de ploegleider van het vakkenvulteam in de supermarkt geeft onderwijs. Dat is misschien wel belangrijker dan het beroepsonderwijs van de scholen." Het bij elkaar brengen van scholen en bedrijven, in ieder geval in detailhandel en het midden- en kleinbedrijf, biedt een kans de jeugdwerkloosheid effectief te bestrijden. De school moet dus niet alleen 'voeten in de buurt' hebben, maar de buurt moet daarvoor ook openstaan.

Dat is niet altijd het geval. "Anonimiteit is een van de grootste problemen waarmee de wijk kampt", stelt een stadsdeelvoorzitter. De school biedt dan een natuurlijke *sociale voorziening* in de buurt; ook in kleine dorpen is een school vaak de enige residentiële voorziening. "De stad en de wijk zijn voor sommige bewoners nu eenmaal te groot. Er moet een dorpser karakter komen; de brede scholen kunnen daarvoor zorgen." De meeste ouders storten zich met hun inzet op hun ouderplicht: je doet mee met de buren. School is immers de plaats waar "onze kinderen" worden opgeleid, en "ieder wil van nature het beste voor zijn kinderen".

Een toenemend aantal scholen geeft de relatie met de buurt expliciet een plaats binnen een ontwikkeling als 'brede school'. De brede school is in Nederland een betrekkelijk nieuw concept, geïnspireerd door voorbeelden in Scandinavië en de Verenigde Staten. Met tien jaar ervaring zijn er nu meer dan 500 basisscholen en hun aantal groeit. Al deze scholen verschillen, maar vertonen steeds een of meer van de 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.

Een goed, multifunctioneel gebouw bevordert de buurttrots; liefst iets te mooi voor zijn omgeving biedt het ook een stimulans voor goed onderwijs en voor onderwijsvernieuwing. Een mooi gebouw is prettig binnenkomen voor iedereen en prettig werken voor de leerkrachten. Het gebouw vormt ook het cement van de samenwerking binnen brede scholen. Het is een 'voorzieningeneiland', met naast de basisschool ook een schoolmaatschappelijk werker, schoolarts, e-center en buurtcafé. Vlakbij, soms zelfs in hetzelfde gebouw, is een politiepost en een welzijnspost ten behoeve van naschoolse activiteiten. Het gebouw is ook 's avonds open en heeft daarom twee beheerders. De nabijheid van andere sociale spelers bevordert de samenwerking, die voorheen problematisch was.

3.4.2 MEERWAARDE VOOR DE OVERHEID

Vanuit de overheid gezien biedt de wisselwerking tussen buurt en school een meerwaarde. Een school is een *werkplaats voor sociaal gedrag:* het aanleren van normen en waarden (WRR 2003). De betrokkenheid van leerlingen bij hun buurt vormt daarvan een onderdeel. Jongeren zijn niet meer gewend om "samen dingen te doen", waardoor normen vervagen. Veel problemen met individuele leerlingen kunnen alleen worden opgelost dan wel beheersbaar blijven in samenwerking met sociale spelers in de buurt. Door de school beter te verbinden met de omringende samenleving (sportverenigingen, culturele en recreatieve activiteiten) wordt sociaal gedrag bevorderd, is het idee. Zwerfvuilteams maken in het kader van *community learning* bijvoorbeeld driemaal per jaar de wijk schoon of ontwerpen een veiligheidsprogramma voor de buurt, gekoppeld aan spelregels voor de leerlingen zelf.

Op voorbeeldscholen wordt inhoud gegeven aan externe samenwerkingen, waarbij leerlingen leren een grotere sociale verantwoordelijkheid te dragen, bijvoorbeeld voor het voorkomen van ongeregeldheden en onveiligheid in het openbaar vervoer of het runnen van een buurtbioscoop of -restaurant binnen de eigen school. Elders onderwijst de GGD leraren hoe zij door hun klasgenoten aangewezen leerlingen kunnen opleiden tot gediplomeerde conflictbemiddelaars.

Scholen kunnen daarnaast fungeren als aangrijpingspunt voor de *uitvoering van sociaal beleid*. Voor beleidsmakers zijn zij effectieve ogen en oren in een buurt: "Vanuit de brede school hoor je veel beter dan vanuit de gemeente wat er leeft." De school biedt bovendien de mogelijkheid om de burger te bereiken. De school kan voor de buurt een katalysator zijn, een bloeiend buurtcentrum. Het is een signaal naar de omgeving: 'wij', bestuurders, geven om jullie en nemen jullie serieus.

Scholen vormen de plaats waar *problemen* zich concentreren. Basisscholen in achterstandsbuurten hebben door de concentratie van laagopgeleide, vaak allochtone bewoners in hun omgeving, te maken met een instroom in de jongste klassen van leerlingen met een achterstand in hun taal-, motorische en sociale ontwikkeling. Door de keuze van hoger opgeleide ouders voor scholen met een beter imago wordt de concentratie van achterstanden op andere scholen vergroot. Dat vraagt van de scholen een specifieke aanpak, gericht op het wegwerken van deze achterstanden. Speciaal in achterstandsbuurten moet er ook rekening mee worden gehouden dat veel kinderen uit een eenoudergezin afkomstig zijn. In de Rotterdamse wijk Pendrecht geeft een school aan dat de bevolkingssamenstelling vraagt om een ruime accommodatie voor tussenschoolse opvang: doordat 58 van de 59 Antilliaanse gezinnen bestaan uit een alleenstaande moeder met kinderen, moet er elke dag voor minstens 60 leerlingen tussenschoolse opvang kunnen worden geboden.

De concentratie van leerlingen met achterstanden en andere risicofactoren werkt door in het voortgezet onderwijs, met name in het VMBO, omdat de meeste leerlingen uit een achterstandssituatie daarheen gaan. Een VMBO-directeur vraagt zich af wat de zin ervan is om Duits verplicht te stellen voor leerlingen met drie jaar achterstand in hun Nederlands. VMBO's zijn in vergelijking met de basisschool veel grootschaliger en verderaf gelegen. Leerlingen verdwijnen met de overstap naar het voortgezet onderwijs voor een groot deel van de week uit de buurt, en daarmee uit het zicht van ouders en hulpverleners.

Het onderwijs krijgt ook een hoofdrol toebedeeld op het kwetsbare terrein van de *integratie*. ROC's geven taalcursussen voor 'oudkomers'. Zij experimenteren met 'natuurlijk leren' of 'omgevingsgericht leren'. Daarbij is de taal direct bruikbaar in de eigen omgeving van allochtone ouders en sluit zij aan bij de schoolwereld van hun kinderen of bij een buurthuisactiviteit. Er wordt bijvoorbeeld ingegaan op vragen als 'hoe overleg je met een leraar?', 'wat is een ouderavond?' en 'wat doen de kinderen op een kleuterschool?'. Om een overmatige zwartkleuring van de buurtschool tegen te gaan wordt witte ouders gevraagd als blok hun kroost in te schrijven. Op deze wijzen kan de school een eigen bijdrage leveren aan de integratie van allochtonen en autochtonen in de buurt.

In onze gesprekken wijzen enkele bestuurders erop dat scholen, door hun diepe verankering in zowel overheid als buurt, goede bruggen kunnen vormen tussen die twee. Brede scholen, met hun wijdvertakte samenwerkingsverbanden, zijn aantrekkelijke kanalen voor beleidsmakers en sociale spelers. Rijksprogramma's en gemeentelijke acties lopen relatief soepel via de school. Van verschillende kanten wordt gewezen op de speciale positie van de schoolleiding: schoolhoofden zijn vaak de 'oudste' buurtnetwerkers met een grote kennis van en betrokkenheid bij de buurt. Zij moeten daarom door bestuurders worden gekoesterd als gratis buurtmanagers, die professionaliteit paren aan eigenbelang.

3.4.3 DIFFERENTIATIE NAAR BUURT

Een buurtgericht beleidsaccent op onderwijsgebied moet inspelen op de behoeften van leerlingen en hun ouders, maar ook van andere buurtbewoners. Die behoeften verschillen van buurt tot buurt, maar in algemene zin kan een aantal hoofdpunten worden onderscheiden.

Achterstandsbuurten: verkleinen van discontinuïteiten

In achterstandsbuurten raken te veel leerlingen het spoor bijster bij de overgang naar een nieuwe school, hetzij bij de eerste gang naar de basisschool, hetzij bij de overgang naar het middelbaar onderwijs. De kans op afhaken – in de vorm van het ontstaan van onoverbrugbare achterstanden of schooluitval – kan worden verkleind door extra aandacht te schenken aan risicoleerlingen. Basisscholen werken hard aan het inlopen van taalachterstanden van allochtone leerlingen. Onze gesprekspartners wijzen echter op een kernprobleem: "Voor sommige kinderen gebeurt alles op school, maar bij hen thuis gebeurt er niets." Het zijn

veelal de ouders die struikelen over de te hoge drempels waarmee zij zich geconfronteerd zien. Zij spreken de taal niet en voelen zich onzeker. De directeur van een zwarte school in een achterstandsbuurt van een grote stad wil het liefste "voor alle nieuwkomers de cursus die Máxima ook heeft gehad – een 'dompelbad bij de nonnen' waar ze heel intensief de Nederlandse taal leren".

Er zijn te weinig vraagbaken waar ouders terechtkunnen. Er zijn intermediairs ('paraprofessionals') nodig om bruggen te slaan tussen allochtone ouders en – merendeels witte – leerkrachten. Een allochtone assistente ouderbetrokkenheid vertelt: "Ouders moeten zich hier veilig voelen. Vaak zijn ze hier net komen wonen. Eerst moeten we ze laten zien dat we voor hen openstaan en we ze welkom heten; ze kunnen hier ook kennismaken met andere ouders in de wijk. Pas later, als ze zich op hun gemak voelen, benaderen we ze voor activiteiten."

Andere scholen vergroten de ouderbetrokkenheid door de inzet van buurtmoeders, die bij medeouders thuiskomen om de voortgang van hun kind te bespreken. Daardoor zijn zij goed geïnformeerd over de thuissituatie en hebben ze een belangrijke signaleringsfunctie. Op school geven zij instructie aan de ouders over spelletjes en werkjes die ze thuis met hun kinderen kunnen doen. Maar lang niet overal worden ouders voldoende serieus genomen, getuige een boze dochter over hoe haar moeder tegemoet werd getreden: "Hé, die vrouw met het hoofddoekje stelt opeens intelligente vragen."

Op veel basisscholen worden op dit gebied grote inspanningen geleverd en de resultaten zijn soms bewonderenswaardig. Het is zaak speciaal aandacht te besteden aan de motivatie van de onderbouwleerkrachten, want in de jongste groepen zien de leraren nog weinig resultaat van hun inspanningen. Je moet hen blijven wijzen op het eindresultaat, benadrukt een ervaren schoolhoofd. Zij wijst aan met haar handen: "Het mooiste van onderwijs is hier (laag) beginnen en daar (hoger) uitkomen." Pas op video's van groep 3 en 4 of bij de eindmusical van groep 8 zie je hoeveel vooruitgang de kinderen hebben geboekt.

De overgang van basisschool naar middelbare school gaat gepaard met grote discontinuïteiten. De kleine schaal van de basisschool, de nabijheid van 'thuis' en de geborgenheid van de buurt worden overboord gegooid. Tezelfdertijd beginnen de hormonen te gieren en de fysieke leefwereld van vooral jongens vergroot zich van de buurt naar de wijk of zelfs de stad of regio. De drie werelden waarin jongeren leven – gezin, school en straat – worden abrupt verder uit elkaar getrokken en leerlingen raken hun houvast kwijt. Van de leerlingen die blijven zitten in de eerste klas van het voortgezet onderwijs (meestal VMBO), haalt het grootste deel het einde van de opleiding niet.

Weer vormt de onbekendheid van ouders met het nieuwe onderwijssysteem een struikelblok; zij snappen bijvoorbeeld het belang van huiswerk niet en kunnen hun tieners nauwelijks begeleiden. Die handicap wordt groot indien de middelbare school ook nog buiten de eigen wijk is gelegen en zich daardoor onttrekt aan

het zicht van de vaak weinig mobiele ouders. Wil men de schooluitval beperken en het verharden van jeugdgroepen tegengaan, dan is een versterkte betrokkenheid van ouders en leraren rond de overgang naar de middelbare school gewenst. De huidige vrijblijvendheid is te groot en meer ingrijpende, verplichtende betrokkenheid is in het belang van zowel leerlingen en hun ouders als van leerkrachten. Daarvan is nu op beperkte schaal sprake. Slechts enkele voorbeeldscholen splitsen grote gebouwen in kleinere eenheden met een eigen identiteit, waar het makkelijker is een discipline te handhaven en de saamhorigheid van groepen te bevorderen. Een vast team van onderbouwleraren zoekt de ouders van 'hun' leerlingen thuis op om de brug te slaan.

Het aantal lichtende praktijkvoorbeelden is kleiner dan bij het basisonderwijs. Allochtone HBO-studenten fungeren als rolvoorbeelden voor brugklassers, door hen te helpen met huiswerkcursussen en door aan hun kant te staan. Volwassenen dienen als buddy voor jongeren om hen te ondersteunen bij het vinden van hun weg. Maar het blijft veelal dweilen met de kraan open. Ook door de massaliteit van de VMBO-scholen en de wijkgebondenheid van de sociale spelers (politie, welzijnswerk) worden eventuele problemen te laat gesignaleerd.

Ouders zijn zich vaak niet bewust van wat hun kinderen op straat uitspoken. Buurtinterventieteams – politie en jeugdwerk – beginnen hen daarop aan te spreken en ze kijken ook naar spijbelen. In Amsterdam-Slotervaart is daarom een team van *case managers* ingesteld om in kaart te brengen waar de jongeren zijn gebleven die zijn afgehaakt. Hierdoor wordt voorkomen dat de jongeren uit het zicht van de hulpverlenende instanties verdwijnen. Alle instanties spreken gezamenlijk af welke stappen er met de jongere worden ondernomen en wie wat gaat doen (Engbersen 2005: 109).

Dorpen, midden- en voorstandsbuurten: buitenschoolse opvang

Zo druk als het is op en rond de scholen in de achterstandsbuurten, zo rustig is het elders. Het schoolhek vormt nog steeds een sociale ontmoetingsplaats bij uitstek en de meeste ouders zijn op enigerlei wijze betrokken bij schoolactiviteiten. Oversteek- en overblijfmoeders zetten zich in, voorleesopa's doen hun werk, vaders zitten in ouderraden of schilderen mee. Allen melden zich voor de uitvoeringen en presentaties van hun kroost. Maar er gebeuren weinig 'bijzondere' dingen met de buurt. De schoolleiding spreekt stevige taal: "Een school is altijd een *Fremdkörper* in een woonomgeving. Dat moet je bestrijden. Zorg dat de school erbij hoort." Het zou daarom goed zijn als een school faciliteiten biedt aan de buurt, maar concrete plannen zijn er niet. Bij schoolfeesten stuurt de leerlingenvereniging van tevoren brieven en na afloop worden buren bedankt met een bos bloemen.

Toch is er vooral in dorpen en in tweeverdienersbuurten een toenemende vraag naar buitenschoolse opvang, die zich vertaalt in een verbreding van de school. Het activiteitenpakket concentreert zich op recreatieve bezigheden – muziek, sport – en op goede werk/privé-voorzieningen voor de ouders. Om het geheel

betaalbaar te houden, wordt de fysieke vormgeving van de brede school mede toegesneden op de behoeften van de buurtbewoners. Een gymnastiekzaal wordt vervangen door een sporthal die mede wordt gebruikt door buurtverenigingen; een zwembad wordt geïntegreerd in een multifunctioneel complex, zodat zowel leerlingen als buurtgenoten ervan profiteren. Maar de samenwerkingspartners zijn 'anders' dan in achterstandsbuurten; het zijn niet zozeer de sociale spelers, maar vaker private partijen zoals crèches of sportverenigingen en muziekscholen.

3.4.4 INTEGRAAL BELEID

Er wordt veel op het bord van scholen gelegd, wellicht te veel; veel gesprekspartners waarschuwen daarvoor. De kerntaak van scholen blijft toch het bieden van goed onderwijs; wat daarna volgt zijn secundaire en tertiaire taken. Een te integraal beleid, waarbij alle problemen van leerlingen – om niet te spreken van de buurt – worden doorgeschoven, geeft geen pas. Twee aspecten van de niettemin wenselijke bredeschoolvorming vragen echter om zorgvuldige invulling: (a) het doorbreken van de overmatige eenzijdigheid door de aanstelling van sterke bestuurders en onorthodoxe uitvoerders; (b) het beter afstemmen van de plannen van sociale spelers.

Aanstelling van sterke bestuurders en onorthodoxe uitvoerders

Binnen de gemeentepolitiek en de ambtelijke organisatie bestaan natuurlijke drempels voor verandering. Steeds blijkt de verantwoordelijke wethouder of de stadsdeelvoorzitter een doorslaggevende rol te spelen bij het uitdragen van het bredeschoolconcept en het vrijmaken van geld. Zij organiseren het draagvlak, maar hun rol is vooral bepalend bij het ruimen van zich voordoende barrières, waarbij zij als rugdekker fungeren voor – vrijwel zonder uitzondering – onorthodoxe uitvoerders, die de voortgang van de gewenste ontwikkeling stellen boven de institutionele logica.

Deze trekker – bijvoorbeeld een schooldirecteur of een ambtelijk projectleider – breekt gevestigde culturen en structuren af om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken en zoekt de marges op van regelgeving en beleidskaders. Een pionierende directeur van een basisschool vond dat de sociale veiligheid in zijn wijk zodanig uit de hand liep dat hij zorgde dat hij in gesprek kwam met deelgemeente, politie en welzijn over de problemen in de wijk – en hij is toen gewoon begonnen. Dat wekt onvermijdelijk weerstanden bij de gevestigde orde. De wethouder of stadsdeelvoorzitter zet dan zijn politieke gewicht in om weerstanden in gemeentepolitiek en ambtelijke organisatie weg te nemen. Op die wijze wordt als het ware in de uitvoeringspraktijk gedereguleerd en geherreguleerd.

Afstemming tussen sociale spelers

"We moeten twee wethouders laten samenwerken; dat is nog moeilijker dan twee ministers." Beleidsmakers lopen aan tegen scheidslijnen: politiek en bestuur zijn over het algemeen georganiseerd via gespecialiseerde, functionele beleidskokers. Het blijkt moeilijk te zijn beleidsdoelen en geldstromen uit de

verschillende beleidsvelden te combineren. We zien dat vooral bij brede scholen: zonder een professionele, vrijgestelde 'oplossingsmakelaar' is het bij elkaar brengen van alle samenwerkingspartners en geldstromen vaak moeizaam. Ook de manier waarop verantwoording wordt afgelegd over de besteding van de budgetten verschilt sterk tussen onderwijs- en welzijnsorganisaties. In de welzijnssector worden alle toegezegde gelden en budgetten geoormerkt naar doel met precieze bestedings- en verantwoordingsregels die weinig armslag laten voor maatwerk. Er is mede daardoor sprake van een groot aantal coördinatiemechanismen, en dat wekt wrevel en beperkt de lust tot samenwerken vanuit het onderwijs: "De kans op bureaucratie is levensgroot."

Onze gesprekspartners hebben echter nog grotere problemen met het zogenoemde 'jojobeleid'. Een meerjarenperspectief is volgens succesvolle trekkers van fundamenteel belang; je mag niet verwachten dat je met een project van een paar jaar wezenlijke maatschappelijke veranderingen kan realiseren. Het gaat om meerjarige programma's die zijn losgekoppeld van coalities en verkiezingen. In Groningen hebben gemeenteraad en college de financiering van het Vensterschoolproject (de Groningse variant van de brede school) vastgelegd voor tien jaar – dus aanzienlijk langer dan één collegeperiode. In Rotterdam-Hoogvliet maakten deelgemeente en gemeente via de structuur van 'Onderwijs Kansen Zones' de aandacht en middelen voor de bredeschoolontwikkeling structureel, en in het Amsterdamse Bos en Lommer kreeg het project Capabel achttien jaar om de leerlingenbegeleiding structureel vorm te geven. Ook andere sociale spelers moeten hun prioriteiten, inclusief de bijbehorende geldstromen, verleggen en zeker stellen.

Maar het zijn de positieve uitzonderingen. Scholen proberen te ontkomen aan het tijdrovende 'potjes zoeken'. Steeds wordt het ontbreken van een structurele financiële basis verbonden met de relatie met politiek en bestuur: "Ze nemen ons niet serieus!" Het probleem van continuïteit is weer het grootst aan de kant van welzijn: financiering gebeurt meestal op project- of activiteitenbasis, waarbij het gaat om kleine bedragen uit een financiële kraan die voortdurend en onvoorspelbaar open dan wel dicht wordt gedraaid. Er is bijvoorbeeld onduidelijkheid over het voortbestaan van gesubsidieerde banen voor ouderbetrokkenheidsassistenten, klassenassistenten en beheerders van gebouwen en de Onderwijskrachten Allochtonen Levende Talen (AOLT's) zijn afgeschaft, terwijl al dergelijke functies een cruciale rol spelen in brede scholen en scholen met aandacht voor ouderbetrokkenheid.

3.4.5 COPRODUCTIE VAN BELEID

Na in de vorige twee subparagrafen te zijn ingegaan op enkele inhoudelijke beleidsaspecten van onderwijs in de buurt, komt hierna het proces van wisselwerking in de beleidsvorming aan de orde. Door activiteiten op de werkvloer te laten bedenken, is het mogelijk maatwerk te leveren in de relatie van school en buurt: de uitvoerende mensen weten het beste welke activiteiten passen bij de specifieke samenstelling van de buurt- en leerlingenpopulatie. Echter, ook de

buurt en de andere sociale spelers moeten willen en kunnen meedenken over die wisselwerking. Bij het verhogen van de toegankelijkheid van de school voor de buurt gelden twee voorwaarden: (a) herstel van de menselijke maat; (b) betrokkenheid van niet-traditionele partijen bij de invulling van de brede school.

Herstel van de menselijke maat

Mensen aan de frontlijn maken zich zorgen over de negatieve gevolgen van het doorgeschoten efficiëntiedenken: "Door het streven naar schaalvergroting haalt het ministerie van OCW met zijn regelgeving de creativiteit uit het onderwijs." In school wordt het moeilijker voor docenten en schoolleiding om een veilige omgeving te bieden voor leerlingen of ze aan bepaalde huisregels te houden, laat staan hen waarden en normen bij te brengen. Maar ook voor het betrekken van ouders en buurtbewoners bij de school werpt de grote schaal van speciaal middelbare scholen drempels op. Aanspreekpunten verdwijnen of worden formele loketten. Mensen krijgen minder individuele aandacht en kunnen zich makkelijk terugtrekken in de anonimiteit. Het gaat er dus om het grote klein te maken, binnen een schoolgebouw bijvoorbeeld kleinere eenheden in te richten waarmee leerlingen en leraren zich kunnen identificeren en naar ouders en buurtgenoten toe de hand kunnen uitsteken in een uitnodiging om mee te denken over onderwerpen van wederzijds belang.

Voorzieningen voor de ondersteuning van kinderen en hun ouders blijken niet op de juiste schaal te zijn ingericht. Zo is het bezoeken van een hulpverlener vaak een (te) grote onderneming voor iemand die alle afstanden te voet aflegt en alleen op zijn eigen directe buurt is georiënteerd. Wanneer bestuurders, ambtenaren en professionals zich echter aanpassen aan de schaal van de klant of gebruiker, ontstaan er andere nadelen. In de eerste plaats wordt het coördinatieprobleem de organisatie binnengehaald: één loket in de buurt maakt van een organisatie nog geen eenheid. In de tweede plaats is er de vrees voor precedentwerking: financier je voor de ene school buurtmoeders, dan moet je dat voor alle andere scholen in de stad ook doen. Geef je de ene school een nieuw gebouw, dan vinden de andere dat ze daar ook recht op hebben.

De schaal van een school is ook bestuurlijk niet altijd de schaal van de andere betrokkenen. In het bedieningsgebied van een bredeschoolsamenwerking kost het overleg tussen twee concurrerende zorgaanbieders veel inspanning. Elders heeft een school voor zeer moeilijk lerende kinderen een regionale functie, maar de gehandicapte leerlingen hebben wel baat bij het aansluiten bij bestaande brede scholen, die echter allemaal een sterke buurt- of wijkfunctie hebben. Ook de schaal van een organisatie voor kinderdagopvang past niet altijd bij die van de klanten: het oprichten van een vestiging in een klein dorp bleek "niet commercieel gedacht".

Betrokkenheid van niet-traditionele partijen bij brede schoolvorming

De brede school moet worden toegesneden op de behoeften van de buurt en er is een opvallend grote ruimte voor dergelijk maatwerk. Het ministerie van OCW

heeft geen 'afdeling Brede School', maar laat de oprichting en inrichting daarvan aan de gemeenten en de scholen over. Het concept is bewust ook niet scherp gedefinieerd, laat staan dat er wet- of regelgeving voor is ontwikkeld. Brede scholen vallen onder de reguliere wet- en regelgeving die voor alle scholen geldt. "We denken wel eens dat het een succes is omdat we er vanuit het rijk geen scherpe definitie aan gegeven hebben", zegt de verantwoordelijke ambtenaar. Voorlopers wijzen inderdaad de weg in de 'vrije ruimte'.

In het Rotterdamse Hoogvliet en in Groningen verenigen soms complexe samenwerkingsverbanden van sociale spelers zich rond één ideaal: het kind centraal, daaromheen de ouders en in een derde schil de buurt. Daarbij gelden twee voorwaarden. Ten eerste: de brede school moet voor alle betrokken spelers wel *core business* zijn en niet iets wat ze erbij doen. Ten tweede: financiële en personele middelen worden – zonder oormerken – ingeleverd ten behoeve van een gezamenlijke pot. Indien immers alle initiatieven van de sociale spelers, met inbegrip van scholen, opbouw- en welzijnswerk, wooncorporaties en politie, uit één hand worden aangestuurd, is er veel mogelijk.

Onverlet de voortgang vraagt een aantal openstaande beleidsvragen om nadere beantwoording. Brede scholen behalen bijvoorbeeld geen meetbaar betere onderwijsresultaten dan 'normale' scholen. De huidige aanpak is ook kwetsbaar ten gevolge van onduidelijke verantwoordelijkheden. De tussenschoolse opvang is bijvoorbeeld niet goed geregeld: wie is verantwoordelijk en wie betaalt de kosten? Maar vooral: indien de brede school werkelijk inspeelt op de behoeften van leerlingen, ouders én buurtbewoners, hoe kunnen ouders en buurtbewoners daarbij beter worden betrokken? Het lijkt vaak nog een inspanning van sociale spelers onder elkaar: voor u, zonder u. Is het ook niet zaak om de versnelde ontwikkeling te stimuleren? En kan dat zonder een gericht rijksbeleid?

3.4.6 GEPASTE AFSTAND BIJ UITVOERING

Krijgen professionals niet veel te veel op hun bordje als ze in één organisatie voor álles het aanspreekpunt zijn? De meesten van onze gesprekspartners zijn overtuigd van het tegendeel: samenwerking betekent juist dat je de taken en verantwoordelijkheden in goed overleg verdeelt. Er is daarom aandacht vereist voor: (a) de vormgeving van de ouderbetrokkenheid; (b) de toespitsing van spelregels met nadruk op een aangepaste beheersstructuur.

Vormgeving van de ouderbetrokkenheid

Allochtone ouders zijn in het algemeen gespitst op het onderwijs. Zij weten: in Nederland moet je diploma's hebben. Ze kijken echter hoog op tegen een veelheid van echte of vermeende drempels zoals 'ik spreek de taal niet goed' of 'ik weet niet hoe je moet vergaderen'. Veel eenoudergezinnen hebben speciale aandacht nodig en ook speciale kinderopvang. Brede scholen zijn er voor de ouders in de eerste plaats omdat de straat onveilig is voor kinderen. Het gaat erom op hun behoeften en kwaliteiten in te spelen, zelfs als dat niet gebeurt

volgens de klassieke Nederlandse structuren. Het recept om hen te betrekken tekent zich af: probeer de ouders te bereiken via sleutelfiguren binnen hun allochtone gemeenschap of via leraren die hun taal spreken. Sluit aan bij wat kan groeien: als een opvoedingscursus niet werkt, maar een cursus wereldkoken wel, moet je dat doen. Houd de verantwoordelijkheid bij de ouders zelf; geen schijndemocratie. En differentieer wat je van mensen verwacht en waarop je ze kunt aanspreken: schoolbestuurder, voorleesmoeder, verver van de school, en dergelijke zijn heel verschillende maar nuttige vormen van ouderparticipatie.

De overheid heeft een taak bij het ruimen van drempels voor een grotere ouderbetrokkenheid. Ouders moeten de Nederlandse taal spreken en ze mogen daarop, zeggen leerkrachten en bestuurders, worden aangekeken. Het taalaanbod aan ouders wordt echter veelal uitbesteed aan verschillende partijen en is daardoor chaotisch. Er zijn veel regels, bijvoorbeeld dat alleen taalcursussen mogen worden aangeboden aan vrouwen die voor 1998 in Nederland zijn ingeschreven. De kwaliteit van de aangeboden cursussen is moeilijk te bepalen door het uiteenlopende niveau van de deelneemsters. En steeds is er de noodzaak van een grotere continuïteit; de combinatie met het lage niveau van de cursisten – 30 tot 40 procent volgde nergens onderwijs – is funest: na een halfjaar stilstand is het alfabet alweer vergeten.

Leerkrachten moeten zich op hun beurt willen inleven in de ouders. Het onderwijsteam van een nagenoeg zwarte basisschool maakte een studiereis naar Marokko. De directeur realiseerde zich: “Wat vraag je van die ouders? De school is maar zo’n klein onderdeel van hun leven!” De ouders zijn vooral bezig vanuit hun armoede in Marokko een beter bestaan op te bouwen in Nederland, waar wel kansen zijn. Hun buurt en de school zijn in hun ogen symbolen van een grote rijkdom. De planmatige aanpak moet daarom door het hele lerarenteam worden gedragen, maar meestal wordt het opstellen en uitvoeren van zo’n plan opgedragen aan een individuele leraar. Leraren moeten kunnen communiceren met de ouders, niet alleen om met hen te kunnen praten, maar ook omdat ze fungeren als vertrouwenspersoon. Het werken via niet-opgeleide of nauwelijks beschikbare tolken is een vak apart. En daarbij moeten de leraren voortdurend in de gaten houden dat laagopgeleide autochtone ouders een groter probleem vormen dan allochtone ouders. Zoals een gerijpte lerares het bondig samenvat: “Met hoogopgeleide allochtonen kun je praten.”

Toespitsing van spelregels

Een multifunctioneel gebouw dat door verschillende partijen wordt gebruikt, roept vragen op over het beheer: wie is er verantwoordelijk voor het geheel, wie is de eigenaar van het gebouw, wie heeft de sleutel, wie is het aanspreekpunt voor de gebruiker? Het managen van dergelijke samenwerkingsverbanden van basisscholen met meerdere sociale spelers vereist gerichte oplossingen, zoals het aanstellen van een bredeschoolcoördinator. Daardoor kunnen de schoolleiding en de leraren zich concentreren op hun onderwijstaken en hoeven ze niet voortdurend gaten te vullen buiten hun eigenlijke takenpakket. De ideale coördinator of

locatiemanager is een pragmatische duizendpoot die erin slaagt om mensen te binden en hen over muren heen laat kijken. Veel initiatieven beginnen op een concreet niveau, in reactie op een vaak acuut probleem. Ze richten zich op samenwerkingsvormen die snel zijn te realiseren, zoals buitenschoolse activiteiten voor kinderen, al vóór de overlegstructuur eromheen volledig is ingericht. Gebleken succes stimuleert ook andere partijen die met minder acute problematiek te maken hebben.

Echter ook in 'normale' scholen dienen de banden met de buurt te worden aangehaald en zijn nieuwe structuren wenselijk. In VMBO-scholen gaat het daarbij om het verbeteren van de relaties met het bedrijfsleven, zodat er betere stageplaatsen zijn met meer uitzicht op vast werk. Het is wenselijk om te experimenteren met nieuwe benaderingen; klassieke pogingen om te werken via het management zijn te afhankelijk van de inzet van enkele trekkers binnen het bedrijfsleven en stuiten bovendien te vaak op onbegrip bij de beoogde leermeesters op de werkvloer. Laat het initiatief meer vanaf de werkvloer opbloeien, zeggen onze zegslieden, als ware het een soort "guerilla". Wanneer er binnen een bedrijf tien mensen zijn die jongeren willen opleiden, kun je daarna naar het management gaan om dit formeel vast te leggen.

Om mensen en organisaties betrokken en enthousiast te houden, zijn zichtbare resultaten cruciaal. De meting daarvan is echter problematisch. Het aantal bingoavonden voor buurtbewoners kan worden geteld, of men kan het percentage allochtone leerlingen dat deelneemt aan een activiteit berekenen, maar niet het effect dat daarmee wordt bereikt. Het is nu eenmaal eenvoudiger het aantal deelnemende kinderen te registreren dan de mate waarin het kind zich ontwikkelt. Het is immers niet bekend hoe de ontwikkeling van een kind zou zijn geweest zonder de gekozen aanpak; het gaat bovendien om effecten op de lange termijn.

De resultaatmeting wordt voorts bemoeilijkt door de privacywetgeving. Soms, bijvoorbeeld in het begeleidingsproject Capabel en een brede school in Rotterdam-Hoogvliet, geven ouders formeel toestemming om gegevens binnen het samenwerkingsverband uit te wisselen. In andere gevallen is het niet duidelijk of de privacy van de leerlingen wel is gewaarborgd, maar vinden de gesprekspartners het een onderwerp van ondergeschikt belang. Een agent die met de school samenwerkt om leerlingen overal in de gaten te kunnen houden, vindt: "Je kunt mij niet ontslaan van het feit dat ik iemand ken!"

3.5 SOCIALE INFRASTRUCTUUR

Het begrip sociale infrastructuur duidt traditioneel op voorzieningen op de gebieden welzijn, opbouw, jongeren, verslaafden, thuiszorg, enzovoort. Recente nota's van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) noemen ook de burger als onderdeel van de sociale infrastructuur. Dat is een verbetering: een 'normale' sociale infrastructuur zou beleidsmatig moeten doelen op de netwerken, die 'normale' burgers onder 'normale' omstandigheden vormen om

in hun sociale behoeften te voorzien. De *civil society* – het geheel van vrijwillige verenigingen van burgers – speelt bijvoorbeeld binnen die netwerken een belangrijke rol. Waar het netwerk tekortschiet, kunnen de sociale spelers gericht helpen om de zich voordoende gaten te dichten en de burger(s) zo mogelijk weer naar het 'normale' niveau te brengen. Dat brengt ons tot een definitie van het begrip sociale infrastructuur: de sociale netwerken waarbinnen wij ons normaliter bevinden, indien nodig versterkt door gerichte vangnetten voor kwetsbare groepen mensen of voor individuen, die zonder die steun een aanvaardbare sociale omgevingskwaliteit zouden ontberen.

Het verwezenlijken van een goede sociale infrastructuur is dus voor de overheid een beleidsdoel. Maar vergeleken met 'veiligheid' bijvoorbeeld, ligt bij sociaal welbevinden de eerste verantwoordelijkheid bij de burger; een goede buur is immers beter dan een verre vriend. De overheid vervult een ondersteunende rol op onderdelen waar dat het vermogen van de individuele burger of vrijwillige verbanden te boven gaat. Met deze definitie in het achterhoofd moeten de volgende bevindingen worden gelezen. Evenals in de voorgaande paragrafen gaat het om de meerwaarde voor alle betrokken partijen (par. 3.5.1 en 3.5.2), de inhoudelijke differentiatie van een integraal beleid (par. 3.5.3 en 3.5.4), dat procesmatig bouwt op coproductie en een gepaste afstand houdt in de uitvoeringspraktijk (par. 3.5.5 en 3.5.6).

3.5.1 MEERWAARDE VOOR BEWONERS: SOCIAAL VERTROUWEN

Dagelijks sociaal contact via buurtnetwerken is 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 aangenamer maken. Zijn mensen eenmaal actief in hun buurt, dan dragen de gezamenlijke activiteiten ertoe bij dat ze elkaar beter leren kennen en elkander uit de anonimiteit halen. Ze vragen gemakkelijker om hulp, spreken elkaar aan op ongewenst gedrag en bouwen verder aan het sociale netwerk van de straat. Ze doen boodschappen voor ouderen en gaan samen naar de bingo: "Als het nodig is, ben je er." Een sociaal sterke straat is makkelijker schoon, heel en veilig te houden en de bewoners voelen zich eerder verantwoordelijk om daarin een rol te spelen. Het is hier heel netjes, constateerden tevreden bewoonsters, "omdat mensen voor elkaar wat doen, samen bladeren opruimen, sneeuw ruimen, ook bij elkaar. Je hoeft maar aan te kloppen en het is goed."

Buurtnetwerken zijn echter kwetsbaar. Bij een te hoge doorstroming van bewoners verdwijnt het 'cement' uit de samenleving en komt het niet snel meer terug. Een eenzijdig woningbestand, vooral in achterstandsbuurten, maakt dat sociale stijgers, die als rolmodel kunnen functioneren, naar 'buiten' vluchten als ze daartoe de mogelijkheid krijgen. 'We' zijn ook zeurders, er wordt veel geklaagd en 'ze', overheid en sociale spelers, doen het niet snel goed. Het vertrouwen is zoek, maar dat geldt vaak ook het zelfvertrouwen: "Deze plekken hebben zo'n slecht imago dat mensen het op den duur zelf ook gaan geloven."

Het doel van sociale ingrepen mag daarom niet uit het oog worden verloren: het gaat om het herstellen van het sociaal vertrouwen van bewoners, niet om het wegnemen van de klachten over de verschillende diensten en instellingen dat in de literatuur veeleer onder het kopje institutioneel vertrouwen wordt gevangen. Je moet daarom bouwen op de kwaliteiten van de buurt: uitgaan van het goede van mensen en zoeken naar mogelijkheden om gezamenlijk iets te doen. Het succes van het Thuis Op Straat-initiatief ligt bijvoorbeeld in het geven van "liefde en aandacht aan kinderen en jongeren in de buurt". Lukt dat, dan heeft zo'n investering in de toekomst ongetwijfeld een positieve doorwerking in de samenleving.

Te veel sociale controle kan een buurt verstikken, en al te hechte gemeenschappen kunnen anderen buitensluiten. De bewoonsters weer: "Alles wordt in de gaten gehouden, bijvoorbeeld als er een vreemde door de wijk loopt. Ze maken van een mug een olifant." Voor nieuwkomers is het soms lastig integreren. "Als vreemden hier komen wonen, voelen ze zich gemakkelijk buitengesloten." Ligt dat aan de bewoners? "Kan ik me niet voorstellen. Ze doen het niet bewust." Ze moeten hun deel van het vuile werk doen, handen uit de mouwen steken, en krediet opbouwen om geaccepteerd te worden.

3.5.2 MEERWAARDE VOOR OVERHEID EN WELZIJNSORGANISATIES

Bestuurders zijn doordrongen van het belang van het *herstel van sociale cohesie*, met name in achterstandsbuurten: "Duurzame vrede kan alleen uit de buurt zelf voortkomen." Ontstaat die duurzame vrede – is het sociale buurtnetwerk sterk genoeg om het zonder of met alleen individuele vangnetten van buiten te klaren – dan kan het welzijns- en opbouwwerk zich terugtrekken. Dit is een wezenlijk verschil met de andere sociale spelers: onderwijs, politie en wooncorporaties hebben een grotere permanente aanwezigheid en een blijvende infrastructuur. Ook het collectieve 'product' van de welzijnsorganisaties – welbevinden of leefbaarheid – is anders van aard en nog minder kwantitatief meetbaar dan school-, veiligheids- of bouwprestaties. We hebben het hier over de zogenoemde zachte sector.

De meerwaarde van sociaal vertrouwen is direct meetbaar in de vorm van tevredenheid van bewoners. Het belang dat daaraan moet worden gehecht, is echter voor verschillende interpretatie vatbaar. Heeft de overheid bijvoorbeeld een taak om het welbevinden onder 'haar' burgers op te stuwen of dient ze zich te beperken tot het waarborgen van de kwaliteit van de vangnetten? Een keus voor de eerste mogelijkheid wordt in belangrijke mate ingegeven door de indirecte uitstraling van een groter sociaal vertrouwen. In subparagraaf 3.3.1 wezen we reeds op veiligheid, een onomstreden overheidstaak die via de band van een grotere cohesie kan worden bevorderd.

Ook het *tegengaan van het isolement* van kwetsbare groepen en individuen – een toetssteen voor de kwaliteit van een samenleving – vormt een aanmerkelijke

meerwaarde voor het welzijnswerk. Maar een groter sociaal vertrouwen werkt ook door in de vorm van een kleinere sociale versplintering (eilandjesvorming, bijvoorbeeld in de vorm van arme en rijke getto's) en een grotere economische welvaart; sociaal kapitaal geldt als de smeerolie van een economie. In onze gespreksronde komen deze verbanden weinig aan de orde. De effecten zijn te indirect en zacht voor bespreking aan de frontlijn. Verderop, in subparagraaf 5.4.3, zullen we hierop dieper ingaan, omdat juist deze indirecte doorwerking een hoeksteen vormt van ons onderzoek.

3.5.3 DIFFERENTIATIE

Sociaal beleid richt zich in Nederland traditioneel op het versterken van vangnetten voor kwetsbare groepen mensen of individuen die zonder die steun een aanvaardbare sociale omgevingskwaliteit zouden ontberen. Het is dus niet verwonderlijk dat de beleidservaring vooral beperkt is tot achterstandsbuurten en dorpen. Zelfs daar is de noodzaak tot differentiatie echter duidelijk. Bovendien kunnen er kanttekeningen worden geplaatst bij de beleidsarmoede met betrekking tot midden- en voorstandsbuurten: is hier geen sprake van gemiste kansen?

Achterstandsbuurten: behoefte aan professionele ondersteuning

In veel achterstandsbuurten spelen sociale banden zich af binnen de eigen etnische groep of zelfs binnen subdelen daarvan, *extended families* bijvoorbeeld. De banden met andere groepen zijn vaak zwak ontwikkeld; bruggen met de 'buitenwereld' zijn nauwelijks aanwezig. Die buitenwereld kijkt ook met een scheef oog naar de bewoners. "De postcode 1100 tot en met 1109 (de Bijlmermeer) wordt bij sollicitaties door personeelschefs opzij gelegd", vertelt een vertegenwoordiger van het bedrijfsleven. "Wie wonen er in de Bijlmer? Mensen die zich elders niet hebben kunnen handhaven." En helemaal ongelijk hadden ze een aantal jaren geleden niet, want iedereen die werk kreeg verhuisde. Het besef drong door: wij – bewoners, overheid, sociale spelers, private partijen – moeten "het gat in de samenleving dichten". Mensen moeten in Amsterdam-Zuidoost, maar ook in andere huidige achterstandsbuurten, willen werken én wonen.

Waar we in de eerdere paragrafen konden wijzen op hoopgevende ervaringen, is dat minder het geval bij het herstel van de sociale infrastructuur. Gedeeltelijk kan daarop de overheid worden aangekeken. Welzijns- en opbouwwerk "krijgen steeds minder geld, maar worden wel voor steeds meer dingen verantwoordelijk gesteld". De welzijnswerkers raken daardoor overvraagd; zij moeten schaken op te veel borden tegelijk. Door het versterkte accent op de 'harde kern' is de vereiste tijd per probleemgeval sterk toegenomen. Steeds weer blijkt immers de sleutel voor succes gelegen te zijn in de kleine schaal: er is veel persoonlijke aandacht nodig per persoon. Hun prestaties schieten echter tekort. Er is te veel bureaucratie; gemeenten en welzijnswerkers hebben te weinig aandacht voor mensen, te veel voor sectoren. Jongerenwerkers zijn bijvoorbeeld vooral "evenementenorganisatoren". De energie die overheden en instellingen steken in de beleidsvoorbe-

reiding staat niet in verhouding met de middelen die in de praktijk in de buurt worden gestoken; denk aan de te kleine aantallen jongeren- en opbouwwerkers aan de frontlijn. De sociale spelers zijn hiervan soms ook zelf doordrongen, getuige de volgende krachtige uitspraak: "Bij ons zitten mensen op kantoor. De minder ervaren, minder geoutilleerde en minder betaalde mensen sturen we vervolgens het veld in."

De vraag wat er fout kan gaan in buurten heeft geleid tot een herontdekking van stedelijke problemen. Het vooronderzoek ten behoeve van dit rapport van Engbersen et al. (2005) naar sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam brengt de gevolgde aanpak in beide steden indringend in beeld. Zij is gebaseerd op repressie, normstelling en – zo nodig – interventies in de private levenssfeer. De geïnterviewde veldwerkers benadrukken het belang van een integrale, samenhangende aanpak met een sterk accent op interdisciplinair samengestelde interventieteams en samenwerkingsverbanden. Daarbij vallen er ook verschillen te constateren, bijvoorbeeld in de kwaliteit van de woningvoorraad, die in Rotterdam slechter is. Ook de mate waarin een beroep wordt gedaan op hogere en lagere schaalniveaus verschilt. Rotterdam wil in samenspraak met het rijk een selectief vestigingsbeleid ontwikkelen, terwijl Amsterdam de nadruk legt op de betekenis van een decentrale aanpak.

Met Uitermark (2003: 148) concluderen we dat "de toestand van armoede of kansarmoede wordt herleid tot het ontbreken van middelen om ingesloten te worden in sociale en vooral economische netwerken." Daarom storten beleidsmakers zich op het herstel van de sociale cohesie. Daar is op zich niets verkeerds aan, zolang zo'n aanpak maar een structureel vervolg heeft. Zoals Uitermark het in zijn analyse uitdrukt: "De netwerken waar achtergestelde huishoudens van zijn uitgesloten, zijn doorgaans grootschalig, maar in het kader van individuele projecten of specifieke programma's kunnen, ter compensatie, kleinschalige netwerken worden gecreëerd op het individuele en buurtniveau."

Wanneer de sociale inhaalslag is voltooid, moet er een sociale cohesie bestaan die voorkomt dat een buurt weer afglijdt. Dat vereist investeringen in kleinschalige activiteiten met uitgroeipotentieel. Her en der verspreid worden op dit terrein inderdaad initiatieven ontplooid. De trekkers zijn echter, zoals Engbersen et al. (2005: 80) signaleren, "over het algemeen professionals van publieke en semipublieke instellingen". Het probleem van veel achterstandsbuurten is dat "burgers zich terugtrekken uit de publieke sfeer en dat particuliere instellingen de buurt helemaal verlaten". De uitbouw van de *civil society* vraagt dus om gerichte aandacht.

Dorpen: nadruk op vrijwilligerswerk

Er zijn treffende voorbeelden van dorpen met een enorme vrijwilligersinfrastructuur en een sterke sociale controle. In het Friese Weidum, met zo'n 500 inwoners in de leeftijdsgroep voor sociale activiteiten, zijn er zeker 400 daadwerkelijk op enigerlei wijze ergens bij betrokken. Dat hoort ook zo, zegt een trekster: "Het

uitgangspunt van het wonen in een dorp is dat je iets in het dorp doet." Anderen vallen haar bij: "Je wilt erbij horen" en "Je investeert ook in jezelf door in de gemeenschap te investeren." De betrokkenheid van de bewoners wordt snel geregeld: "Die en die zetten we daarvoor in", "Als jij 't nu even vraagt, dan zegt ie toch geen nee." Dat klopt, zeggen de aangewezen vrijwilligers: "Ik vond het wel leuk… ik werd gevraagd en het was maar voor vijf jaar, dus het was te overzien" (met als onmiddellijke reactie: "Pas op, Wil, dat was 't voor mij ook maar het werd zestien jaar.")

Sociale controle brengt een zekere hiërarchie met zich mee, die veelal ontbreekt in de stedelijke openbare ruimte. In de stad gelden de regels van de straat: geen enkele burger heeft meer bevoegdheden dan een ander, en de een kan de ander geen sancties opleggen zoals in huis, op school, sportveld of werk. In dorpen hebben buren echter verwachtingen van elkaar. Wijster in de gemeente Midden-Drenthe bouwde met 150 vrijwilligers (op 800 inwoners) een eigen sporthal, annex conferentieoord. Het Friese Hitzum, met 240 inwoners, telt zestien verenigingen, wordt met negen andere dorpen gekozen tot 'Kern met Pit' vanwege de herbouw van het eigen dorpshuis, en rekent bij het jaarlijkse kaatstoernooi op de inzet van 90 vrijwilligers. Plattelandsbewoners hebben ook verwachtingen van publieke en private partijen. Het West-Brabantse Chaam is trots: "Weinig mensen uit Chaam vertrekken naar een verzorgingstehuis." Toen de lokale bank uit het kleine Den Hout verdween en, ondanks hevig protest van de bevolking, ook de pinautomaat verviel, is het hele dorp – 1.200 man sterk – van bank gewisseld.

De sterke sociale netwerken, met de daarbijbehorende wederzijdse verwachtingen, maken dat op het platteland *andere spelregels* kunnen gelden dan in de stad. Op het zwaar gereguleerde terrein van de kinderopvang geldt bijvoorbeeld dat kinderen in dorpen elkaar beter kennen en er dus minder behoefte is aan een minimumaantal opvangdagen om zo de onderlinge vreemdheid te beperken. Er zijn in plattelandsgemeenten minder problemen met verkeersveiligheid en de buurten zijn er veiliger. Er is meer behoefte aan naschoolse opvang dan aan dagopvang omdat kleintjes met de auto worden meegenomen naar dagopvang in de stad, dicht bij het werk van de ouder(s). Er is meer betrokkenheid van dorpsbewoners (ook niet-ouders) bij de opvang van 'hun' kinderen.

Overheid en sociale spelers houden hier vaak weinig rekening mee: collectieve regels zijn veelal 'stadsregels'. De vestigingen van dienstencentra worden bijvoorbeeld vermoedelijk BTW-plichtig. Dat kan ze op het platteland de kop kosten: een tafeltje-dek-je-distributie in een dunbevolkt gebied kan nooit winstgevend zijn en dan toch BTW betalen? Een trekster, verbouwereerd door zoveel onbegrip: "Dat kan toch helemaal niet!" Op het platteland moet je door schaalproblemen functies combineren, maar hoe multifunctioneler de voorzieningen zijn, hoe meer belemmerend de regelgeving werkt. Het dorpshuis valt bijvoorbeeld niet onder een duidelijk kopje: school, kinderopvang, sport, bar, enzovoort. Elke beleidskoker stelt echter zijn eigen eisen en dat bijt elkaar soms: moet je in

de keuken nu gladde vloeren hebben vanwege de hygiëne of stroeve vloeren vanwege het valgevaar?

In het verleden hebben stedelingen het platteland geromantiseerd en hebben beleidsmakers het 'geknuffeld'. Het probleem van dorpen is – zoals in hoofdstuk 2 is beschreven – echter niet dat ze leeglopen, maar juist dat het goed gaat met de overgang van een agrarische naar een woonfunctie. De zorgen gelden niet voor individuele agrariërs (die inmiddels bijna overal een kleine minderheid van de bevolking uitmaken), maar wel voor de *toekomst van het verenigingsleven*, dat traditioneel wordt gesponsord door lokale ondernemers, onder wie veel agrariërs. Daardoor kunnen de sociale structuren worden uitgehold. Zolang die nog stevig zijn, is de sociale cohesie bijna altijd sterk en zijn bewonersorganisaties in vaak verrassende mate zelfredzaam.

Dat heeft overigens wel zijn mogelijke schaduwzijde, met name in de vorm van een risico van hobbyisme en erosie. Het aanbod van voorzieningen in buurtcentra is vaak niet gebaseerd op een inventarisatie van behoeften, maar is ingegeven door wat vrijwilligers leuk vinden. En een aantal gesprekspartners wijst ook op de grenzen van de zelfredzaamheid. Veel trekkers zijn buiten de eigen omgeving gehandicapt door een soort onzekerheid ten opzichte van de grote buitenwereld. Zij koesteren hardnekkige vooroordelen over de mogelijkheden iets tot stand te brengen waarvoor de medewerking van derden buiten het dorp noodzakelijk is.

Midden- en voorstandsbuurten: investeren?

Een overheid die hecht aan sociale betrokkenheid als basis voor zelfredzaamheid en probleemoplossend vermogen moet ook investeren in midden- en voorstandsbuurten. Een deel van die investering is defensief van aard, gericht op het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen. De angst voor 'verkleuring' brengt middenstandsbuurten in onzekerheid. De grote steden geven veel geld uit aan achterstandsbuurten, maar doen veel minder uitgaven in de aanpalende buurten die net buiten de achterstandscriteria vallen. Een ander deel is echter offensief van aard en dient om de economische en sociale aantrekkelijkheid van binnensteden te vergroten.

Nauwelijks opgemerkt door beleidsmakers is er rond het midden van de jaren negentig een omslag opgetreden in de economie van onze binnensteden. Tot dan was het daar slecht toeven, maar daarna blijken centrale buurten het veelal goed te doen. De omslag heeft mogelijk te maken met een structurele verandering in de opbouw van steden. Steden proberen traditioneel functies te scheiden: óf industrie, óf volkshuisvesting, maar zelden beide in één wijk. De klassieke industrie is nu nagenoeg verdwenen, ook omdat grote fabrieken veel eenvoudiger inpasbaar zijn in het buitengebied. Zakelijke en persoonlijke dienstverlening stegen echter met stip (Rienstra 2003).

'Goede' binnensteden lijken in de economie van vandaag een nieuwe centrumfunctie te krijgen, waarin fysieke contacten een hoofdrol spelen. Vooral jonge, hoogopgeleide mensen stellen hoge eisen aan een sociaal aantrekkelijke binnenstad. De vele interviews die Müller (2002) en Van der Land (2003) in respectievelijk Amsterdam en Rotterdam verrichtten ten behoeve van hun proefschriften, schetsen daarvan een beeld. Nieuwe sociale netwerken krijgen er vorm. Ze zijn minder dicht geweven dan voorheen en hebben als knooppunten, naast de eigen woonruimte, een aantal sociale trefpunten: kroegen, bistro's, trapveldjes en dergelijke. Daar worden de contacten onderhouden, die zowel sociaal als economisch functioneel zijn. De overheid die deze binnensteden optimaal vorm kan geven, zal als een magneet nieuwe, hoogwaardige werkgelegenheid naar zich toetrekken, is het idee.

3.5.4 INTEGRAAL BELEID

Gegeven de eerder geconstateerde zwakte van de sociale pijler zijn de problemen bij het vormgeven van een integraal beleid relatief groot: het is immers moeilijk samenwerken met een onzekere en versnipperde partner. De noodzaak van een stevige correctie wordt daarom van veel kanten onderschreven. Er is een behoefte aan: (a) een doorbreking van de bestaande verkokering; (b) een opfrisbeurt van het welzijnswerk.

Doorbreking van de bestaande verkokering

Het sociaal beleid is in hoge mate verkokerd. Steeds klagen mensen aan de frontlijn over het grote aantal kleine en exact omschreven geldstromen van de rijksoverheid. Initiatiefnemers in de buurt verhuizen van het ene naar het andere loket en lopen op tegen verschillende, vaak complexe regels. Zonder adequate professionele ondersteuning redden ze dat niet. Het verlies aan tijd en zin is te groot en alleen de heel sterken hebben de energie om door te gaan.

Politieke en ambtelijke machthebbers moeten begrijpen dat je van bovenaf niet alles kunt regelen en moeten daarom als een bulldozer de weg vrijmaken voor de frontlijn. Soms doen ze dat en dan worden ze er nog om geprezen, zoals de voormalige Amsterdamse wethouder Schaefer en een aantal van zijn opvolgers. De Zeedijk was daar aan het begin van de jaren tachtig een *no-go area*. Een trekker van het eerste uur herinnert zich: "De overheid faalde aan alle kanten. Ze was niet in staat dergelijke grootschalige en complexe problemen op te lossen. Voor dit soort problemen is het verticaal opereren – de verkokering – funest." Een wethouder zegt: "Wat je nodig hebt, is één sociaal vernieuwingsbureau, parallel aan het stedelijk vernieuwingsbureau. Eén pot en één gezamenlijke organisatie. Bij de fysieke pijler gaat dat goed; er wordt bijvoorbeeld steeds minder gevraagd om uitgebreide rapportages, maar op sociaal gebied is het vreselijk." Velen doen suggesties. Er is behoefte aan een inventarisatie van de effectiviteit van sociale investeringen: een halvering van de regels op sociaal gebied moet mogelijk zijn, ook op Europees niveau. Je hebt een speciaal team nodig om doorbraken te maken bij het coördineren van de geldstromen.

De verkokering schaadt mensen op directe wijze. Er zijn schrijnende gevallen van raddraaiers, met naam en toenaam bekend, die een buurt verzieken, maar niet goed worden aangepakt omdat geen van de vele betrokken instanties zich verantwoordelijk weet en het opvoedingsprobleem echt aanpakt. Rotterdamse straatadvocaten roepen om een minister voor Jeugd, die op topniveau de dakloosheid en verslaving integraal aanpakt en een einde maakt aan de verschrikkelijke verkokering van de ministeries (VWS, VROM, Justitie, BZK). "Ze doen allemaal maar zó'n stukje" (aangegeven tussen duim en wijsvinger). Dat werkt natuurlijk niet: "De problemen kunnen alleen worden opgelost als ze in samenhang met elkaar worden aangepakt."

Een probleem voor de overheid is de verkokerde beleidsuitvoering door de sociale spelers. Het onderscheid op landelijk en provinciaal niveau tussen de separate en elkaar regelmatig concurrerende beleidstakken grotestedenbeleid (GSB) en investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) moet bijvoorbeeld vervallen. Ambtenaren voeren stammenstrijden of 'stribbelen mee' over wie het voortouw heeft bij de beleidsformulering. Op gemeenteniveau zijn de netwerken van samenwerkende instanties te zwak: "Iedereen heeft de buurt ontdekt, maar men gaat toch door met de sectorale werkwijze." Wanneer dan een aantal partners in een sociaal vangnet niet voldoende functioneert, vallen er gaten: "Het gaat om een totaalpakket, lastige gasten moet je niet alleen aan willen pakken; dat moet je gezamenlijk doen."

Opfrisbeurt van het welzijnswerk

Het hoofdprobleem is volgens (potentiële) samenwerkingspartners de beperkte kwaliteit in combinatie met de overbelasting van frontlijnwerkers. Ze rekenen het de overheid aan dat met de voortdurende onzekerheid over de continuïteit van het beleid, mensen geen carrièreperspectief hebben. Te veel winnaars zoeken een andere werkkring, te veel blijvers zijn murw, soms zelfs cynisch geworden. De inzet van een buurtbeheerder door een wooncorporatie werd bijvoorbeeld gezien als kritiek op het eigen werk en als directe concurrentie. De nieuwe functionaris: "De opbouwwerkers waren vanaf het begin sceptisch over de haalbaarheid van de plannen. Onmogelijk, zeiden ze. Het opbouwwerk was vooral goed in het klagen over de corporatie en de bewoners." Omdat velen denken in termen van problemen in plaats van kansen, komen die nieuwe initiatieven te weinig van de grond. Waar dat wel gebeurt, zie je goede ontwikkelingen. Thuis Op Straat en Opzoomeren zijn bijvoorbeeld interessante nieuwe vormen van opbouwwerk.

Ernstiger is de verregaande institutionalisering van het welzijnswerk die velen signaleren: "Over de hele linie zie ik opbouwwerkers die te weinig breed insteken. Ze praten gewoon te veel en zijn te weinig doeners." De geïnstitutionaliseerde wereld van het welzijnswerk sluit niet aan bij de sociale werkelijkheid. In de buurt is bijvoorbeeld geen plek voor het vieren van religieuze feesten en categorale activiteiten; veiligheid heeft geen prioriteit. De rol van de straat wordt gemarginaliseerd ten gunste van 'interactieve' beleidstrajecten, aangestuurd door de gemeente. Wat kun je er aan doen? De monopoliepositie van welzijnsorgani-

saties moet worden doorbroken, zeggen sommigen. Andere waarnemers, met veel frontlijnervaring, zijn harder in hun oordeel. "Met alles opnieuw beginnen", zeggen ze: bij alles wat je doet, begin je nu in een verziekte verhouding. Met dezelfde middelen kun je veel meer goeds doen.

In het kader van zo'n opfrisbeurt is ook aandacht vereist voor het opnieuw vastleggen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Velen beschouwen het als onafwendbaar dat traditionele onderscheiden vervagen. Gemeentelijke wijkambtenaren, beheerders van wooncorporaties, en schoolleidingen nemen nu al sociale en veiligheidstaken op zich. Dit samengaan hoeft op zich geen slechte zaak te zijn; eerder wezen we bijvoorbeeld al op de grootschalige herstructurering van wijken en op de brede scholen. De aansturing uit één hand en uit één pot biedt daarbij ontegenzeggelijk voordeel.

De vervagende rollen veroorzaken echter ook problemen. Welzijns- en opbouwwerkers begeven zich buiten hun territoir of worden aangekeken op 'oneigenlijke' taken. Een geïrriteerde opbouwwerker: "Als ik een hele avond 20 of 30 jongeren van de straat houd en ze vernielen vervolgens op weg naar huis een bushokje, dan komt de politie mij vertellen dat ik moet zorgen dat ze dat niet doen. Maar dat is hun taak. Ik wil niet afgerekend worden op kapotte bushokjes." Omgekeerd is er het gevaar dat de wijkagent overmatig betrokken raakt in welzijns- en opbouwpraktijken. Buiten kantooruren is er alleen de politie en daar kun je ook niet al je problemen neerleggen: "Zeker, een groot gedeelte van de tijd gaat op aan relatieproblemen en buurtconflicten. Dat hoort natuurlijk niet op ons bordje te liggen."

Belangrijker dan dit soort irritaties is echter dat de frontlijnwerkers en hun 'klanten' weten aan wiens kant ze staan. Welzijnswerkers richten zich bijvoorbeeld namens de gemeente op groepen bewoners. Opbouwwerkers – die uiteraard ook een gepaste afstand horen te houden tot hun onderwerp – werken in de praktijk toch vaak als belangenbehartiger van het individu, denkend vanuit diens logica en soms tegenover de overheid. Ook een wijkbeheerder van een wooncorporatie moet een vertrouwensrelatie met bewoners opbouwen. Maar in het overleg met de wijkagent en de gemeentelijke wijkcoördinator over probleemgevallen tegelijk voelen ze zich soms in de positie van een soort van spion voor politie en gemeente: "Dat wil ik niet zijn; ik ben er voor de bewoners." Mensen doen ook andere dingen dan waarvoor ze zijn opgeleid; ambtenaren begeleiden bijvoorbeeld inspraakprojecten voor bewoners.

3.5.5 COPRODUCTIE VAN BELEID

"Wat we missen in deze samenleving is het besef dat we een samenleving zijn." De verantwoordelijkheid ligt altijd bij anderen, voegt de bestuurder toe: als je buren herrie maken, bel je de politie in plaats van bij hen aan te bellen. Maar ook andersom worden er forse kanttekeningen gezet bij het gebrek aan een bindende visie vanuit de overheid. Drie vrijwilligsters vertellen over een projectinitiatief in

hun provincie: "De gedeputeerde kijkt naar ons initiatief alleen maar als een financieel iets. Wij verlangen naar een overheid die zelf iets positiefs wil en middelen daarvoor beschikbaar stelt. De provincie heeft geen enkele visie over de invulling van het plattelandsbeleid. Is de overheid onze opponent? Nee, we zouden ons verbonden moeten voelen met de overheid."

Anders dan in de eerdere paragrafen over fysieke inrichting, veiligheid en onderwijs, is er van vele kanten ongezouten kritiek op de beleidsmakers. Willen zij buurtbewoners en sociale spelers verleiden tot constructief meedenken – coproductie van beleid – dan dient dat te gebeuren op basis van (a) een breed gedragen visie; (b) een daaruit voortvloeiend evenwichtig beleid met voldoende continuïteit; (c) een effectieve betrokkenheid van bewoners met inzet van nieuwe benaderingen.

Breed gedragen visie

Er is een teveel aan visies, die echter onvoldoende breed worden gedeeld. Elk (nieuw) gekozen bestuur neemt nieuwe initiatieven, die nauwelijks de kans krijgen om te beklijven. Misschien komt dat wel, suggereren sommige gesprekspartners, omdat een positieve boodschap ontbreekt, gericht op betere kansen en een *record* van zichtbare successen. "De overheid moet met een duidelijke visie komen over de richting van de samenleving, vooral wat er moet gebeuren op het gebied van immigratie en integratie." Het blijft nu meestal hangen bij repressie, dat wil zeggen het tegengaan van overlast, en daar gaat op termijn weinig binding van uit.

Waar ze er wel zijn, kennen dergelijke positieve visies vaak drie elementen. Ten eerste gaat het om economische/sociale doorgroeimogelijkheden, meestal één-op-één te vertalen in werk. Trotse allochtonen zeggen: "Ik doe alles, maar ga niet op een Melkertbaan werken." Dat bestempelt je definitief tot verliezer, en goede migranten hebben de ambitie om te slagen. Zij zijn bereid daarvoor een prijs te betalen, willen – anders dan de autochtonen in achterstandsbuurten – zelfs mengen, omdat het voor hen een maatschappelijk doel dient. Een tweede doel richt zich op de opleiding en ontwikkelingskansen van kinderen; het kwam gedetailleerder al aan de orde in paragraaf 3.4. De derde component behelst het brede begrip sociale leefbaarheid, door een zegsman omschreven als de behoefte die mensen voelen om minder langs elkaar heen te leven, anonimiteit te doorbreken, betrokkenheid te vergroten.

Dergelijke doelen, die zicht bieden op een betere toekomst en daardoor mensen kunnen inspireren om zich in te zetten, ontbreken te vaak. De politiek is ongeduldig, wil te snel resultaat zien. Er worden soms doelstellingen geformuleerd, die "onmogelijke verwachtingen" scheppen van de veldwerkers en hun werk daardoor kwetsbaar maken. Vorig jaar werd het GSB-programma met een jaar verlengd tot 2004, waarbij alle *outcome*-doelstellingen met 25 procent werden bijgesteld. De werkloosheid moet bijvoorbeeld met een kwart omlaag. "Dat is een onzinnige en volstrekt planmatige benadering." Vooral de vergelijking met de

fysieke pijler maakt de kloof duidelijk. Een langetermijnvisie op fysiek en economisch terrein is een vanzelfsprekendheid. Er is steeds voldoende geld "voor stenen en voor wie daaraan werken". Aan de sociale kant is echter sprake van veel te grote beleidsdichtheid met programma's die per kabinetsperiode veranderen, en van te kleine potjes voor kortlopende projecten. "De sociale pijler is vergeven van regels. Hoeveel geld en energie daarin verdwijnt in plaats van in de mensen voor wie zij bedoeld zijn – daar zou ik wel eens een rapportage over willen zien."

Evenwichtig beleid met voldoende waarborgen voor continuïteit

Zelfs als er een visie is, wordt die nauwelijks vertaald in een zinvol beleid. Preventief beleid is zeldzaam; overheid en welzijnswerk doen hun huiswerk niet goed. De beleidsagenda wordt veelal bepaald door incidenten zoals drugsoverlast, criminaliteit en zwart geld op de Amsterdamse Zeedijk aan het begin van de jaren tachtig. Maatschappelijke onrust in de Bijlmermeer leidde in 1996 tot het zogenaamde Zwart Beraad van allochtone trekkers vanuit alle etnische groepen. Niemand van de bewoners had voordeel van de bouw van de Arena; het stadion verwerd daardoor tot symbool van de overheid die de lokale samenleving negeert. Het Opzoomerproject begon na een emotionele straatvergadering in de Rotterdamse Opzoomerstraat met "een litanie van klachten" over vuil, kleine criminaliteit en de lakse houding van gemeentelijke diensten. En dan is er nog de buurtvereniging Boze Emma die vanuit een gedeelde kwaadheid tot grote hoogte steeg.

Soms is er sprake van een latente vraag, dat wil zeggen een vraag die niet door de beleidsmakers en -uitvoerders is opgepikt, maar waarin door buurtbewoners wordt voorzien. Een huisvrouw die naast een basisschool woonde merkte aan het schoolhek dat veel ouders bij toerbeurt elkaars kinderen ophaalden of anderen betaalden voor de lunchopvang. Een buurtenquête wees uit dat er inderdaad behoefte bestond aan meer gestructureerde kinderopvang. Ook elders bleek bij huis-aan-huisenquêtes een onverwachte inbreng van 'stille' mensen met betrekking tot buurtbehoeften. Klanten van het kruiswerk hadden vaak dezelfde, niet-geregistreerde vragen op het gebied van werk/privé-voorzieningen. Bij grote herstructureringen in achterstandsbuurten bleken informele bedrijfjes in een zeer nadelige positie: hun huisvesting (vaak vanuit huis) zou worden gesloopt, maar omdat ze formeel niet bestonden, waren ze niet op het netvlies van de beleidsmakers verschenen.

Beleidsmakers hebben vaak onvoldoende oog voor dergelijke behoeften of schatten die verkeerd in. Overheden zouden zich meer op toekomstige ontwikkelingen moeten richten. De voorspelbare toename van het aantal alleenstaande, sociaal geïsoleerde 80-plusvrouwen bereikt nauwelijks de maatschappelijke/politieke agenda. En nu al is het vrijwel zeker, zegt de directeur van een wooncorporatie, dat er – anders dan de overheid denkt – straks een aanzienlijke instroom van Oost-Europeanen zal plaatshebben uit nieuwe EU-lidstaten, waarop de overheid zichzelf en anderen structureel zou dienen voor te bereiden. Andersom zien overheden soms problemen die er in het geheel niet (meer) zijn. Dorpen worden

bijvoorbeeld door de provincie verondersteld te lijden onder een gebrekkig openbaar vervoer en een tekort aan werkgelegenheid; uit bewonersenquêtes blijkt echter dat dit achterhaald is.

Het resultaat van onvoldoende huiswerk is bijna onvermijdelijk schotsje springen: ad-hocbeleid. "De grootste kunst is om beleidsresistent te zijn", zegt een ervaren buurtwerker. Zoals geschetst in hoofdstuk 2 zijn er na de Tweede Wereldoorlog meerdere 'golven' geweest van 'buurtbeleid' en wordt het meeste beleid niet gekenmerkt door langetermijnwaarborgen of verankering. Het ontgaat de wat cynische veldwerkers niet: "Een van de grootste problemen is dat er elke vier jaar verkiezingen zijn." Bovendien hebben de gemeenten nog weer een ander verkiezingsritme. Daardoor ontstaat er jojobeleid. "De beleidscyclus duurt iedere keer maar vier jaar, dan wordt er nieuw beleid ontwikkeld. Dat is een ramp."

Het regent klachten: de basisuitgangspunten van beleid veranderen steeds, het opbouw- en jongerenwerk is uitgehold en de professionele infrastructuur (maatschappelijk werk, RIAGG, thuiszorg) wordt uitgekleed. "Je kan wel doorverwijzen", zegt een wijkagent, "maar er is geen capaciteit om dat op te pikken." Ook op JIB – het werd nooit "een echte harde *core business* van Justitie" – wordt al weer bezuinigd. Om financiële redenen is besloten tot fusie van welzijnsorganisaties en jongerenwerk; buurtcentra worden samengevoegd. De afstand tot bewoners wordt daardoor echter vergroot.

Een nieuwe golf van bezuinigingen is op komst. Verslavingszorg, reclassering, onderwijsvoorrangsbeleid en voorschoolse opleiding staan onder druk. Leuke dingen voor de mensen, zoals een internetcafé of een computercursus voor senioren, wankelen door het wegvallen van subsidies. De ID- en WIW-banen (Wet inschakeling werklozen, beter bekend als Melkertbanen), waarop veel sociale activiteiten drijven, worden teruggeschroefd. De woonzorgcoördinatie ten behoeve van kwetsbare individuen wordt gefinancierd uit vernieuwingsgeld; een potje dat hoogstwaarschijnlijk bij een nieuwe bezuinigingsronde droogvalt. Het optimisme is gering, temeer omdat bij het formeren van publiek-private samenwerkingsverbanden een langjarige garantie vanuit de overheid veelal doorslaggevend is om sleutelpartijen over te halen.

Onze gesprekspartners plaatsen ook kritische kanttekeningen bij de doorgeschoten extramuralisering van zorgvoorzieningen. "Het is spitsuur in de wijk", vat socioloog Duyvendak het samen. Het heeft in veel gevallen voordeel dat mensen met problemen niet worden opgesloten in tehuizen, maar in een buurt worden geplaatst. Maar toch past enige voorzichtigheid: er is te weinig aandacht voor de mogelijke overbelasting van zowel zorgbehoevenden als de buurt. Juist gehandicapten hebben problemen met de gelijktijdige schaalvergroting bij sociale spelers en de daarmee verbonden onpersoonlijkheid en hogere mobiliteitsvereisten. De toevloed van zorgbehoevenden legt bovendien een zware last op met name oude buurten, waar de goedkope woningvoorraad is.

De problemen worden volgens onze zegslieden vergroot door de aanstaande Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). Daarin worden veel taken naar de gemeente overgeheveld (waar het welzijnsbeleid al zit), maar "de meeste gemeenten zijn daarvoor volstrekt niet geëquipeerd". Ze schrijven bijvoorbeeld via aanbesteding de zorg in een wijk uit, maar weten vaak nauwelijks wat er leeft onder de bewoners en kunnen de aangeboden kwaliteit niet goed beoordelen. Als er dan ook nog bij de invoering van de WMO financiële gaten vallen door een – door velen gevreesde – decentralisatie-zonder-geld gaat het snel mis. Concurrerende zorgaanbieders laten hun prijzen zakken en denken zich te kunnen redden door een vlucht vooruit in fusies. Volgens een aantal gesprekspartners is dat paniekvoetbal. Fusies ontaarden echter in een interne gerichtheid en verdere vervreemding van hun buurten. Bovendien blijven er op deze wijze alleen een paar grote aanbieders over: "Aanbesteden is goed voor het ontmantelen van monopolisten, niet voor kleine buurtinstellingen!" Uiteindelijk zal het misschien wel goedkoper zijn, maar het leidt er ook toe dat goed functionerende wijkwelzijnsnetwerken worden afgebroken. In de dorpen wordt door de toenemende concurrentie tussen extramurale zorg en thuiszorg mogelijk ook het vrijwilligerswerk het – onbedoelde – slachtoffer. Dat is een slechte zaak omdat het, in dunbevolkte gebieden die sowieso vaak te maken hebben met een onvoldoende personele capaciteit, leidt tot een daling van de kwaliteit en een verschraling van het aanbod.

Betrokkenheid van bewoners door de inzet van nieuwe benaderingen

Een doordachte visie en een evenwichtig beleid zijn noodzakelijk, maar niet voldoende. Veelal domineert de agenda van gemeente en sociale spelers, en is er nauwelijks sprake van coproductie van beleid. De bestuurdersagenda is voor de meeste bewoners immers een ver-van-mijn-bedshow. Sociale netwerken bouw je op door dingen samen te doen, en veel sociale activiteiten hebben een hoog barbecue- of carnavalsgehalte. Dat is voor politici en ambtenaren moeilijk; zo vindt een aantal van hen het Rotterdamse Opzoomeren niet de moeite waard. Bewoners en veldwerkers wijzen echter op de doorwerking: de omgeving wordt minder anoniem, mensen leren elkaar kennen als buren en buurtgenoten. Ontbreekt deze basis, dan pakken mensen niet gezamenlijk maatschappelijke problemen op: het is een voorwaarde voor sociale processen.

De methodieken voor sociale cohesie ontwikkelen zich snel. Rotterdam maakt in het kader van de 'stadsetiquette' bijvoorbeeld gebruik van een zogenoemde straatladder: een hulpmiddel bij het in kaart brengen van het niveau van samenleven. Onderaan begint het met het kennen van je buren en het groeten van elkaar. Op de hoogste trede van de straatladder sluiten straten contracten met de sociale spelers waarin de taken voor beide partijen worden vastgelegd. Aan de beklimming van elke hogere trede kun je gericht werken, met de bewoners voorop. 'Kennen en gekend worden' gaat vooraf aan verdergaande maatschappelijke betrokkenheid. Dat is ook zichtbaar op andere plaatsen: het Drentse project ''t Komp veur mekaar' begon met het onderling in gesprek gaan van dorpsbewoners over hun mening en wensen over het eigen dorp. Die uitwisseling van

ideeën had een activerend effect. Mensen bleken over veel dingen hetzelfde te denken; de wens van de ene bewoner bleek ook te leven bij de ander.

3.5.6 GEPASTE AFSTAND BIJ UITVOERING

Succes staat of valt uiteindelijk bij de uitvoering en weer is het zaak om een gepaste afstand te bewaren tussen bewoners en uitvoerders: niet te dichtbij, maar zeker op sociaal gebied ook weer niet te veraf. Er is daarom behoefte aan actie gericht op (a) het tegengaan van het isolement van kwetsbare groepen en individuen; (b) de onderlinge betrokkenheid van buurtbewoners; (c) de toespitsing van spelregels die de gewenste ontwikkeling kunnen stimuleren.

Tegengaan van het isolement van kwetsbare groepen en individuen
Beleidsmakers reageren in de regel pas indien er sprake is van een algemeen erkend probleem. Mensen moeten dus eerst worden 'klein gemaakt' – geproblematiseerd – voor er iets voor ze wordt gedaan. Zeker kwetsbare mensen lijden daardoor onnodige schade. Pas recent zijn we gaan denken over de kwaliteit van hún leven. Hun fysieke en sociale omgeving – met inbegrip van hun buurt – is cruciaal voor het doorbreken van hun isolement. Beleidsmakers beginnen dit te beseffen.

Veldwerkers en specialisten weten dat de oplossing is "dat mensen elkaar weer als mens gaan zien". Als mensen meer met elkaar omgaan, laten ze elkaar minder snel vallen. Ze begrijpen beter wat er speelt. De sociale netwerken van kwetsbaren zijn echter vaak beperkt tot familie en vrienden. Wat ze meemaken van beleidsmakers en buurtbewoners laat zich het beste beschrijven als ontkenning: *not in my backyard*. Beleid is alleen gericht op kwetsbaren zelf, niet op de 'gewone' mens en juist die moet de openingen bieden voor betrokkenheid. Tegelijk tekenen de contouren van betere aanpakken zich echter af. Het gaat het kader van dit rapport te boven om gedetailleerd in te gaan op elk van de verschillende groepen kwetsbaren in onze samenleving. Er kunnen twee hoofdcategorieën worden onderscheiden: de afvallers, die anders zijn dan wij en waarmee 'we' ons in onze buurt ongemakkelijk voelen, en de senioren waartoe we zelf verwachten later ook te gaan behoren, maar die nu nog te weinig op ons buurtnetvlies staan.

De categorie *afvallers* omvat grote en diverse subgroepen mensen, elk met hun eigen problematiek waarvan de gemiddelde Nederlander zich nauwelijks bewust is. Een aantal illustraties uit ons onderzoek geeft een indicatie van de problemen waarmee de veldwerkers op dit moment worstelen. Ons land telt bijvoorbeeld zo'n 35.000 verkommerden en verloederden. Veelal verslaafd vormen zij de categorie van zorgmijders of 'onbereikbaren'. Dit past zowel beleidsmakers als bewoners goed, want boven aan hun prioriteitenlijst staat het trefwoord *zero tolerance*. De 'hulp' is hoofdzakelijk gericht op overlastbestrijding. Juist deze groep heeft daarom behoefte aan pleitbezorgers die werken aan een opvang, of aan de openstelling van een parkje als 'huisvesting'. "Op het moment dat een verslaafde in de wijk onderdak wil, is iedereen tegen", constateren twee Rotterdamse straatadvocaten die er hun vak van maken de onbereikbaren te bereiken. "Maar als je

met de bewoners in gesprek gaat, dan lukt het vaak wel." Zeker jeugdige cliënten hebben behoefte aan "bad, bed, brood, plus duidelijke regels maar met warmte". Er is echter geen plek voor crisisopvang, waardoor echte zorgverlening haast onmogelijk is en werkers gefrustreerd afhaken. Wat overblijft is een ander soort professionals: zakelijker en minder betrokken.

Ook ten aanzien van illegalen, in Nederland is dat een groep van tussen 110.000 en 160.000 mensen, geldt een soort dubbele moraal: we doen net alsof ze er niet zijn. Zij vormen echter een aanzienlijke informele economie, met sterke accenten in de krantenbezorging, schoonmaakdiensten en horeca. Ze zijn tevens het slachtoffer van illegale huisjesmelkers. Een projectontwikkelaar kocht een pand dat kort daarna afbrandde en constateerde met verbazing: "We hebben 45 mensen moeten herhuisvesten."

De lijst is lang en telt veel kwetsbare mensen. Sommigen kennen we en er worden voor hen ook veel goede dingen gedaan; denk aan de geestelijk gehandicapten die weer steeds vaker worden opgenomen in een buurt. Maar er zijn vele anderen die buiten de samenleving (dreigen te) vallen: ex-psychiatrische patiënten en ex-gedetineerden die op het moment van hun terugkeer in de maatschappij staan voor een mogelijk te grote overgang; randgroepjongeren met lange strafbladen en "met hele korte lontjes en ze lopen met aanstekers rond", die vaak nergens meer kunnen worden geplaatst. Steeds weer gaat het om kwetsbare mensen die in een isolement verkeren omdat 'wij' ze niet zo moeten.

Dit ligt anders bij de ruim 900.000 alleenstaande *senioren* die Nederland nu telt en waarvan het aantal de komende jaren verder zal oplopen. Vooral alleenstaande 80-plussers raken snel geïsoleerd. Speciaal bij vrouwen, die jarenlang hebben meegelift op contacten van hun echtgenoot, krimpt het sociaal netwerk nadat hun man is overleden. Hun mobiliteit vermindert en door verhuizing naar een verzorgingshuis op afstand van 'hun' buurtje raken ze ook fysiek ontheemd. Velen kwakkelen met de gezondheid en leven van een (te) kleine AOW (zonder pensioen door het gebrekkig arbeidsverleden van 'traditionele' vrouwen). Oudere mensen durven de deur niet meer open te doen en lijden zelfs aan straatangst.

Vanzelfsprekend tekenen zich ook op dit gebied contouren van oplossingsrichtingen af, maar er gaapt een brede kloof tussen warme woorden en daden. We nemen de ouderen veelal nog onvoldoende serieus. Dat kan anders; een gemeente als Driebergen, met nu al meer dan 20 procent senioren, laat dat zien: "Van de tien amendementen van het seniorenoverleg worden er negen overgenomen." Veel senioren kunnen het niet (meer) aan om van het ene gemeenteloket naar het andere te gaan; er is nu dus één loket. Als je senioren in hun omgeving wilt houden, moeten daartoe ook de voorzieningen bestaan.

Het concept 'levensloopbestendig wonen' is echter nog heel open; er moet nog veel over worden nagedacht. Hebben de wooncorporaties ook wel voldoende zicht op hun eigen bewoners? Een 80-jarige vrijwilligster verhaalde smakelijk

over de verhoogde toiletpot die ze wilde laten aanbrengen in haar nieuwe woning. Toen het haar te lang duurde, regelde ze het zelf bij de overkoepelende welzijnsorganisatie. De tweede verhoogde toiletpot, waarmee de corporatie vier maanden later alsnog kwam en die ze niet mee terug konden nemen omdat er al voor was getekend, is nu gratis bij haar thuis af te halen. Maar ze vertelde ook, met meer bezorgdheid, over de verkoop van beganegrondwoningen die geschikt zijn voor senioren: niet uit kwade wil, maar omdat de corporaties te weinig weet hebben van de behoeften van 'hun' bewoners.

Samenwerking, bijvoorbeeld van instellingen op het gebied van zorg en welzijn met wooncorporaties en private dienstverleners of vrijwilligersorganisaties, blijkt ook hier een moeilijke vorm van werken te zijn, die bovendien wordt gecompliceerd door de ophanden zijnde WMO. De concurrentie tussen zorgaanbieders leidt soms tot grote vertragingen; er moet veel worden "gekneed en geplooid", vooral op het niveau van directeuren en besturen. Een ambtelijke coördinator verklaart haar succes: "Ik ben geen zwaargewicht, maar ik kan wel knippen en plakken." De gemeente kan niet gebieden, maar wel bemiddelen en verleiden, bijvoorbeeld door grond voor een seniorencomplex goedkoop aan te bieden en de regie bij de uitvoering over te nemen. Niettemin is er een brede personeelswerving van hoogopgeleiden met commerciële én sociale achtergronden vereist, voordat de wooncorporaties of de huidige intramurale instellingen de omslag kunnen maken van het uitvoeren van rijksvoorschriften naar meer zelf handelen.

Het vrijwilligerswerk, van oudsher ook op dit terrein een steunpilaar, lijdt onder de afnemende bereidheid van mensen om zich in 'continudienst' in te zetten voor hun medemens. Een bejaarde vrijwilligster geeft voorbeelden van vrijwilligersinzet die nog steeds werken: een praatlijn voor eenzame ouderen van twaalf tot twee uur 's nachts of telefooncirkels waarbij tien ouderen elkaar elke ochtend in een soort estafette bellen. Bij toerbeurt is eenieder 'leider' van de cirkel en beschikt over de huissleutels en adressen van artsen en andere hulpverleners. Ze vertelt ook van het huisbezoek dat alle bewoners rond hun tachtigste verjaardag krijgen, maar waarbij ze zelf werd overgeslagen omdat de hulpverleners wel wisten dat het haar goed ging. En dat is fout, vindt ze, want preventief huisbezoek is bedoeld om verborgen behoeften te ontdekken. Juist ouderen die stil zijn moet je opzoeken, anders hoor je ze niet.

Onderlinge betrokkenheid van bewoners

Om mensen te activeren, zijn vaak kleine zetjes nodig. Een 'activerend leefklimaatonderzoek' kan de aanleiding vormen voor grote sociale processen, maar de echte resultaten worden bereikt in werkgroepen die bewoners vormen om hun wensen te realiseren. Een consulent van een West-Brabants Dorpspunt is nodig om vraag en aanbod van diensten bij elkaar te brengen – maar de consulenten zijn afhankelijk van wat mensen zelf bereid zijn te doen voor hun dorp. Een organisatie als de Stichting WijkAlliantie brengt mensen bij elkaar in een panel, maar het bedenken van activiteiten, het organiseren van een feest en het regelen van sponsors doen bewoners zelf. Toch blijft professionele steun van buitenaf noodzake-

lijk. In Deventer vertellen leden van een actieve bewonersgroep dat ze zonder de wijkaanpak – waarbinnen ze werden ondersteund door een opbouwwerker en een gemeenteambtenaar en aanspraak konden maken op een wijkbudget – nooit op het idee gekomen waren gezamenlijk de overlast in hun straat aan te pakken. De steun die bewonersorganisaties nodig hebben, betreft vaak het wegwijs maken in bureaucratische processen en het in contact brengen met de juiste mensen. Maar ook het bemoedigend toespreken van mensen en hun laten zien wat ze kunnen vormt een belangrijke ondersteuning.

Om de veelgehoorde slagzin: "de eigen inbreng van bewoners moet meer worden benadrukt" in de praktijk handen en voeten te geven, moeten de frontlijnwerkers beschikken over specifieke vaardigheden en instrumenten. Speciaal bij het bereiken en bedienen van allochtonen in achterstandsbuurten moeten ze – een terugkerend punt – werken via herkenbare sleutelfiguren uit de eigen gemeenschap die door hun voorbeeld of als contactpersoon bruggen kunnen slaan. Prachtige verhalen hoorden we bijvoorbeeld over de zogenoemde *barefoot recruiting* die, beter dan de reguliere arbeidsvoorziening, mensen tot actie kon brengen bij het zoeken naar banen. Met als trekker de bemiddelaar, die aan het slot van de preek in een zwarte kerkloods in de schaduw van grote flatgebouwen, de mededeling deed dat "we er waren en dat ze bij ons terechtkonden". Het ondernemershuis dat een aantal mensen aantrok die ervaring hadden met *outreaching*, mensen die *streetwise* waren en beschikten over een achterban in eigen – etnische – netwerken: een Ghanees, een Antilliaan, een Arubaan. De Marokkaanse jongens, die het zat waren om gestigmatiseerd te worden en een klussendienst in de wijk oprichtten. Ze deden daar werkervaring mee op en legden sociale contacten met ouderen.

Toespitsing van stimulerende spelregels

Het is een ervaringsregel: zorg, met respect voor de originele trekkers, voor *rotatie*. Bewonersraden maar ook verenigingsbesturen kunnen "verstenen". Het zijn veelal dezelfde mensen die gedurende vele jaren betrokken zijn bij een sociale ontwikkeling of activiteit. Panels en klankborden worden 'ingekapseld': mensen voelen zich een onderdeel van de gemeente. Een jeugdhonk wordt gedomineerd door een enkele groep met buitensluiting van anderen; in een speeltuinvereniging in een verzwarte Amsterdamse wijk hebben de inmiddels verhuisde autochtone bewoners het nog altijd voor het zeggen en komen de nieuwe allochtone bewoners er niet in.

Het beperkte aantal buurttrekkers brengt echter ook gevaren van discontinuïteit met zich mee. Omdat het vaak gaat om een kleine schaal – een paar mensen, een kleine organisatie, één straat of buurt – lopen activiteiten risico op uitval: is net de verkeerde persoon ziek op het verkeerde moment, verhuist er iemand, dan kan alles in elkaar storten. Bovendien gebeurt veel op vrijwillige basis: dat betekent grote betrokkenheid, maar vaak ook vrijblijvendheid. Zit iets tegen, dan kan een vrijwilliger zonder meer opstappen. Dat wordt versterkt wanneer actieve bewoners balen omdat niet iedereen zich kan of wil inzetten: "Sta je weer een paar uur af te wassen."

Idealiter zou het welzijns- en opbouwwerk moeten worden beoordeeld op basis van objectieve criteria. Bestuurders hebben de aandrang om de sociale spelers met behulp van *prestatieafspraken* af te rekenen op resultaat en daarbij past "geen geitenwollen-sokkenmentaliteit meer". Er moet veeleer "een soort dictator of commandotype aan het hoofd" – het is opvallend hoe vaak in deze sector wordt teruggegrepen op daadkracht uitstralende begrippen, wellicht om 'het andere' van een nieuwe aanpak te illustreren: stadsmariniers, vliegende panters, beleidsbombardementen, zelfs de (onofficiële) naam vopo's troffen wij aan. De werkelijke meting is echter een probleem, dat vaak wordt 'opgelost' door het bijhouden van grote aantallen gegevens, die echter zelden wat zeggen over wat de doelgroepen werkelijk nodig hebben of over de kwaliteit van het verrichte werk.

Dat is ook buitengewoon moeilijk. Het veel gelauwerde Opboxen van vader en zoon Schildkamp in het Rotterdamse Hoogvliet kan bijvoorbeeld bogen op prima resultaten: in tien jaar tijd doorliepen circa 500 randgroepjongeren – velen voorzien van een ruim strafblad en weinig vooruitzichten – een intensief begeleidingstraject van een halfjaar, waarvan een 45 procent doorstroomde naar een opleiding, 35 procent naar een baan en tien procent een tweede traject volgde. De laatste tien procent haakte af. Maar toch wijzen de trekkers erop dat het resultaat niet in de eerste plaats bestaat uit de succesvolle toeleiding tot werk of school, maar vooral uit een heel proces van resocialisatie dat moeilijk is te verantwoorden en bewijzen. Er is dus een dringende behoefte aan verbeterde methodieken voor een objectieve en zinvolle toetsing van resultaten.

Ook veel van het betere buurtwerk vertaalt zich in 'onzichtbare' of 'stille' sociale cohesie, maar het georganiseerde *leervermogen* – experimenteren en daaruit leren – behoeft verbetering. Te veel successen blijven onzichtbaar, te veel veldwerkers blijven stil. Er zijn ook weinig prikkels om nieuwe benaderingen te ontwikkelen en te verspreiden. Wat bijvoorbeeld te denken van de nieuwe initiatieven op het gebied van *mediation* (bemiddeling)? Opbouwwerkers richten zich op conflictbeheersing bij fricties tussen bewoners; wooncorporaties leiden bewoners op in buurtbemiddeling, zodat er bij problemen niet direct professionals bij worden gehaald, maar een groep buurtbewoners zelf bemiddelt. Maar net als bij veiligheid 'scoor' je niet met preventie, maar met repressie. Een van onze creatieve gesprekspartners stelde daarom voor om – zoals in de gezondheidszorg en het onderwijs – een inspectie in de maatschappelijke zorg in te stellen die op basis van harde en zachte feiten kan komen tot een rapportage.

3.6 CONCLUSIE: DE BUURT KAN ERTOE DOEN, ONDER VOORWAARDEN

De eerste onderzoeksvraag die ten grondslag ligt aan dit rapport luidt: kunnen activiteiten van mensen in buurten bijdragen aan de aanpak van alledaagse leefbaarheidsproblemen die ze ondervinden, op met name gebieden van fysieke inrichting, veiligheid, onderwijs en kinderopvang, sociale infrastructuur? Dit hoofdstuk laat zien dat op elk van de vier onderzochte terreinen de vraag bevesti-

gend kan worden beantwoord: de buurt kan een meerwaarde bieden voor zowel bewoners als overheid en sociale spelers. Die meerwaarde kan aanzienlijk zijn, maar valt moeilijk precies te kwantificeren. Bovendien zijn de door ons geselecteerde praktijkgevallen mogelijk niet representatief voor heel Nederland; we kozen immers succesvolle gevallen en proberen daarvan te leren. Tabel 3.1 vat de bevindingen samen.

Tabel 3.1 Mogelijke meerwaarde van buurtbetrokkenheid

Leefbaarheidsvraagstuk	Meerwaarde voor bewoners	Meerwaarde voor andere belanghebbenden
Fysieke inrichting	• Veiligheid en geborgenheid • Eigenheid en eigenaarschap • Tegengaan van isolement	*Overheid* • Signaalfunctie • Handvat voor sociale betrokkenheid *Wooncorporaties* • Draagvlak voor buurtbetrokkenheid
Veiligheid	• (Gevoel van) veiligheid	*Overheid en politie* • Eerste verdedigingslinie bij bewoners
Onderwijs en kinderopvang	• Ontwikkelingskansen van kinderen[1] • Sociale voorziening (kinderopvang, ontmoeting)	*Overheid* • Werkplaats voor sociaal gedrag • Uitvoering sociaal beleid
Sociale infrastructuur	• Sociaal vertrouwen (tegengaan van isolement, sociale netwerken)	*Overheid en welzijnsorganisaties* • Herstel van sociale cohesie • Tegengaan van isolement

[1] Ook voor scholen

Bron: Veldonderzoek WRR

Bewoners hebben een direct belang bij een betere oplossing van de alledaagse leefbaarheidsvraagstukken in hun buurt. Uit ons veldonderzoek springen de volgende aspecten naar voren:

- (het gevoel van) veiligheid en geborgenheid via de lijnen van fysieke inrichting en buurtpreventie;
- het tegengaan van isolement van kwetsbare groepen of individuen met behulp van de sociale infrastructuur en de fysieke inrichting;
- de betere ontwikkelingskansen voor kinderen door het bij elkaar brengen van gezin, school en straat;
- de versterking van de basis voor sociaal vertrouwen door de eigen sociale voorzieningen in de buurt (buurtcentrum, brede school);
- de fysieke eigenheid en het bijbehorende eigenaarschap van de 'eigen' buurt;
- de sociale netwerken die kunnen bouwen op een adequate sociale infrastructuur.

Maar ook overheid en sociale spelers hebben een aantal directe belangen bij de *buurt als object*. Wooncorporaties zijn bijvoorbeeld gebaat bij het sterkere draagvlak onder bewoners dat uit hun betrokkenheid bij de fysieke inrichting en sociale infrastructuur voortvloeit; zelfs de waarde van hun panden wordt hoger. De politie kan beter presteren door de samenwerking met buurtbewoners die een eerste verdedigingslinie vormen tegen onveiligheid, en het welzijnswerk is gediend bij het tegengaan van isolement van kwetsbare groepen of individuen.

Een deel van de directe meerwaarde voor overheid en sociale spelers is echter gelegen in de *buurt als aangrijpingspunt* van beleid. Het gaat daarbij om het inschakelen van het buurtniveau om de kwaliteit van de beleidsvorming en -uitvoering te verbeteren. Optimale resultaten komen echter pas binnen bereik indien niet één buurt maar (bijna) alle buurten 'meedoen'. Denk bijvoorbeeld aan de kwaliteit van de verdedigingslinie tegen onveiligheid en het handvat voor sociale betrokkenheid dat uitgaat van de fysieke inrichting en het herstel van een sociale infrastructuur. Ook het onderwijs biedt een werkplaats voor sociaal gedrag en kan, tezamen met de volkshuisvesting, worden benut ten behoeve van de uitvoering van sociaal beleid en het bevorderen van de kwetsbare integratie.

De buurt biedt echter geen kuur voor alle kwalen. Ons veldonderzoek toont aan dat veel problemen niet in buurtverband kunnen worden aangepakt. We rekenen daartoe het bevorderen van de sociale mobiliteit van individuele bewoners en het bestrijden van werkloosheid door middel van buurtwerkgelegenheidsbeleid. Uiteindelijk zal een beleid op deze terreinen ongetwijfeld ook zijn neerslag hebben in buurten, maar de dominerende aangrijpingspunten liggen elders, in bredere, buurtoverstijgende beleidskaders die gebruikmaken van geheel andersoortige instrumenten, zoals belastingfaciliteiten. De inspirerende initiatieven waar we op onze speurtocht kennis van namen, moeten in die bredere kaders worden ingepast, maar leveren op zich geen rechtvaardiging voor een gericht buurtbeleid.

Ons veldonderzoek biedt concrete handvatten aan beleidsmakers bij overheid en sociale spelers die durven vertrouwen in de buurt, als object en als aangrijpingspunt. Om bewoners daadwerkelijk te betrekken en zo het beste uit de buurt te halen, dienen ze bij de vormgeving van een buurtgericht beleid aan een aantal voorwaarden te voldoen. Tabel 3.2 geeft hiervan een overzicht.

Bij die voorwaarden zijn in ons onderzoek op elk van de vier terreinen twee dimensies te onderscheiden: inhoud en proces. Mensen willen meepraten en meewerken aan dingen die hen na aan het hart liggen en waarover ze ook wat te melden hebben. Ze willen bovendien dat overheid en sociale spelers hen serieus nemen en niet aan een lijntje van schijndemocratie houden.

Tabel 3.2 Voorwaarden voor buurtgericht beleid

	Fysieke inrichting	Veiligheid	Onderwijs en kinderopvang	Sociale infrastructuur
Beleidsinhoud				
Differentiatie naar buurt:				
Achterstands-buurten	• Huisvesting, openbare ruimte	• Handhaving van regels	• Verkleinen van discontinuïteiten	• Professionele ondersteuning
Middenstands-buurten, dorpen	• Voorzieningen, buurteigenheid	• Zelfverantwoor-delijkheid	• Buitenschoolse opvang	• Dorpen: vrijwilligerswerk
Voorstandsbuurten	• 'Privatisering'	• Individuele invulling	• Buitenschoolse opvang	• Midden- en voor-standsbuurten: investeren?
Integraal beleid	• Gebiedsgerichtheid • Sociale verant-woordelijkheid van wooncorporaties	• Gebiedsgerichtheid • Doorbreken van hiërarchie • Afstemming met sociale spelers	• Sterke bestuurders, onorthodoxe uitvoerders • Afstemming met sociale spelers	• Doorbreking van verkokering • Opfrisbeurt van welzijnswerk
Beleidsproces				
Coproductie bij beleidsvoorbereiding	• Oog voor drijfveren van bewoners • Evenwichtige betrokkenheid van bewoners	• Ruimte voor derden • Zelfverantwoorde-lijkheid van niet-traditionele partijen	• Herstel van menselijke maat • Betrokkenheid van niet-traditonele partijen	• Breed gedragen visie • Waarborgen voor continuïteit • Bewoners-betrokkenheid
Gepaste afstand bij uitvoering	• Bewoners-betrokkenheid • Toespitsing van spelregels	• Buren-betrokkenheid • Informatievoor-ziening en regie	• Ouder-betrokkenheid • Toespitsing van spelregels	• Tegengaan van isolement • Onderlinge betrok-kenheid bewoners • Toespitsing van spelregels

Bron: Veldonderzoek WRR

Meer specifiek is uit ons veldonderzoek op deze twee punten een aantal conclusies te trekken.

Ten aanzien van de beleidsinhoud:

1 *Differentiatie naar buurt.* De ene buurt is de andere niet. Wil je bewoners inhoudelijk en procesmatig bereiken, dan is het zaak in te spelen op hun specifieke problematiek en op hun potentieel om daar wat aan te kunnen doen. Als mensen merken dat overheid en sociale spelers hen serieus nemen en ze bovendien aanspreken op zaken die voor hen van direct belang zijn, zijn ze sneller bereid om ook zelf actief bij te dragen aan de aanpak van leefbaarheidsvraagstukken in hun directe omgeving.

2 *Integraal beleid.* Het bestaande beleid komt in de regel voort uit functioneel gerichte sectorale beleidskokers en wordt – zeker bij fysieke inrichting en

veiligheid – verder gecompliceerd door de hiërarchische gelaagdheid van de overheid. De vraag hier is hoe tot meer integrale beleidsvorming te komen. In dat kader behoeft ook de afstemming tussen de sociale spelers aandacht. Met name de sociale pijler is toe aan revisie.

Ten aanzien van het beleidsproces:

1 *Coproductie van beleid.* Waar voldoende samenhang bestaat, moeten beleidsmakers ruimte durven bieden aan bewoners. Dat vereist dat zij hun eigen uitgangspunten herbezien: het moet om mensen draaien en beleidsmonopolies moeten worden opgeheven. Verder is een breed draagvlak nodig om bestand te zijn tegen politieke wisselingen en publicitaire schokgolven. Nieuwe benaderingen voor het betrekken van bewoners en andere 'niet-traditionele' partijen bij de beleidsvorming zijn beloftevol.
2 *Gepaste afstand bij uitvoering.* Overheid en sociale spelers moeten dicht bij burgers zijn als en waar dat urgent is, maar moeten in andere gevallen juist een gepaste afstand houden, en zeker geen bewonersinitiatieven gaan 'onteigenen'. Het gaat dus in het algemeen om het bewaren van een productieve afstand en spelregels die een goede wisselwerking tussen burgers en instanties bevorderen. Op sociaal gebied is verder speciale aandacht vereist om te voorkomen dat kwetsbare groepen of individuen in een isolement raken.

In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de bestuurlijke lessen die uit de onderzochte praktijkgevallen zijn af te leiden voor de invulling van deze succesvoorwaarden. Daarbij besteden we ook aandacht aan de processen die effectief blijken te zijn en aan de instrumenten die daarbij van nut zijn.

4 EMPIRISCHE BEVINDINGEN OP BESTUURLIJK GEBIED

4.1 RAAKVLAK VAN LOGICA'S

De systematische observatie van een groot aantal succesvolle praktijkgevallen leverde ons in het vorige hoofdstuk de bevestiging van de eerste onderzoeksvraag van dit rapport: bij de aanpak van leefbaarheidsproblemen in de directe omgeving van mensen kan ook de buurt een rol spelen. Op de vier onderzochte leefbaarheidsterreinen – fysieke inrichting, veiligheid, onderwijs en kinderopvang, sociale infrastructuur – is een meerwaarde te realiseren met behulp van een buurtgericht beleid waarbij de buurt zowel object als aangrijpingspunt vormt. Uit de analyse komen ook de succesvoorwaarden naar voren voor bewoners, sociale spelers en overheid: (a) inhoudelijk verdient een aanpak de voorkeur die differentieert naar buurt en die bij voorkeur integraal is; (b) een optimale procesaanpak is die waarbij de beleidsvoorbereiding het resultaat is van een coproductie van bewoners, overheid en betrokken uitvoerende instanties, en waarbij de uitvoering wordt gekenmerkt door een gepaste afstand tussen bewoners aan de ene kant en overheid en instanties aan de andere kant.

Velen herkennen zich hierin: bewoners, veldwerkers, maar ook beleidsmakers. Het probleem voor de overheid, en in wat mindere mate ook voor de sociale spelers, is echter dat wat burgers en buurten met nadruk naar voren brengen niet noodzakelijkerwijs ook de logica van een (deel)gemeente of het rijk is. De vraaglogica van bewoners en ook de provisielogica van de sociale spelers verschillen van de institutionele logica van de beleidsmakers bij de overheid en deels ook de bestuurders van diezelfde sociale spelers. Die institutionele logica – de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling spreekt van systeemlogica (RMO 2002) – heeft ook zijn bestaansgronden. Er zijn grenzen aan de differentiatie naar buurt, omdat beleid kan versplinteren en bovendien omdat een aanzet tot gelijke behandeling diep in de 'publieke genen' zit. Een integrale aanpak kan schade doen aan functionele vaardigheden en kan schaalvoordelen verloren doen gaan. Soms, bijvoorbeeld als het om ernstige onveiligheid gaat, moet de overheid afzien van coproductie en zelf haar verantwoordelijkheid nemen met strak van bovenaf opgelegd beleid. Een gepaste afstand is mooi, maar veronderstelt wel dat bewoners hun deel van de verantwoordelijkheden willen en kunnen invullen.

Het samenkomen van verschillende logica's compliceert de wenselijke verandering in concrete situaties. Zelfs als goedwillende vertegenwoordigers vanuit de drie invalshoeken met elkaar aan tafel zitten en praten over oplossingen, begrijpen zij veelal vanuit hun eigen logica iets anders dan hun gesprekspartners. Ze gebruiken dezelfde woorden, maar bedoelen er iets anders mee. Omdat hun achterbannen bovendien verre van homogeen zijn, vormt de verwarring een voortdurende bron van mogelijke misverstanden. De 'definitie' van het begrip buurt vanuit het perspectief van verschillende groepen bewoners en de overheid is daarvoor illustratief.

Het gaat er in ons rapport niet om de ene logica boven de andere te stellen. Ons veldonderzoek reikt echter handvatten aan over hoe, zonder veronachtzaming van de vereisten van de institutionele logica, oplossingen kunnen worden gevonden die beter aansluiten bij de vraaglogica van bewoners en deels ook bij de provisielogica van sociale spelers. Omdat we in ons veldonderzoek ons vooral richtten op de vraaglogica van bewoners, verwijzen we naar het WRR-rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* (WRR 2004) met de daarbijbehorende WRR-verkenning van De Boer en Duyvendak (2004) en ook de recente publicaties van Tonkens (2003), Kremer en Verplanke (2004) en Van Veenen (2004). Gezamenlijk bieden deze uitgaven een treffend beeld van de problemen die zich vanuit het perspectief van de provisielogica voordoen in de huidige verhouding tot speciaal de institutionele logica op het terrein van het welzijnswerk.

In dit hoofdstuk analyseren we onze empirische bevindingen *vanuit het perspectief van de beleidsmakers en -uitvoerders*: hoe kunnen zij inhoud geven aan een buurtgericht beleid? We gaan er daarbij van uit dat zij bereid zijn te beginnen met een schone lei, niet verblind door de traditie van een sterk institutioneel gedreven beleidsaanpak, maar rekening houdend met alledrie logica's. De vier succesvoorwaarden die in het vorige hoofdstuk boven water zijn gekomen, blijken zich te vertalen in evenzoveel bestuurlijke spanningsvelden waarbinnen zij hun positie moeten bepalen. Die spanningsvelden ontstaan doordat de vereisten van regulier bestuur botsen met de specificiteit van de buurt, met zijn kleinschalige problematieken, omstandigheden en oplossingspotentieel. Paragraaf 4.2 gaat hier dieper op in.

Doorgaans zijn er geen ondubbelzinnige antwoorden op deze bestuurlijke vragen. Wat 'gepast' is, is situationeel bepaald en kan dus sterk verschillen per buurt of per moment. Maar bestuurders zullen zich wel altijd rekenschap moeten geven van deze bestuurlijke spanningsvelden. Dat vereist vaak de creativiteit van een *experimenterend bestuur:* gebaande paden zijn veelal onvoldoende. Uit de experimenterende praktijkcasussen die we hebben onderzocht, leren overheid, sociale spelers, bewoners en andere private partijen hun lessen. Om die reden gaan we, aan de hand van onze empirische bevindingen, in paragraaf 4.3 nader in op de drempels voor verandering op bestuurlijk gebied.

Paragraaf 4.4 sluit daarop aan. De vraagstelling luidt: welke vormen van organisatiestructuur zijn er voor de overheid in beginsel mogelijk om meer te focussen op de vraagzijde, oftewel de wereld en problemen van burgers en buurten? Voor geïnteresseerde beleidsmakers is achterin dit rapport bijlage 1 toegevoegd, waarin gedetailleerder aandacht wordt besteed aan de processen en instrumenten die een gewenste verandering kunnen bevorderen.

In paragraaf 4.5 vatten we de conclusies van dit hoofdstuk samen. Die conclusies dienen mede als opmaat voor de aanbevelingen in het slothoofdstuk.

4.2 BESTUURLIJKE SPANNINGSVELDEN

Aan het einde van hoofdstuk 3 biedt tabel 3.2 een overzicht van de succesvoorwaarden voor buurtbeleid en -initiatieven gezien vanuit bewoners. Die voorwaarden plaatsen overheid en sociale spelers voor een aantal bestuurlijke problemen: het kan niet allemaal zijn 'u vraagt en wij draaien'. De politieke en ambtelijke organisatie heeft ook haar eigen, institutionele logica en dat vergt onderbouwde keuzes. Voortbouwend op hoofdstuk 3 vloeien daaruit vier bestuurlijke spanningsvelden voort, die weer onder de twee dimensies 'inhoud' en 'proces' kunnen worden gevangen.
Ten aanzien van de beleidsinhoud spelen de volgende spanningsgebieden:

1 *Gedifferentieerde of uniforme aanpak?* Sommige buurten kunnen meer problemen zelf oplossen dan andere buurten. Dit is afhankelijk van het feit of een buurt sociaal-cohesief is of juist wordt gekenmerkt door een cohesietekort. Het vereist dat het bestuur over voldoende mogelijkheden beschikt om te kunnen en willen differentiëren naar soort buurt. We stuiten hier op een belangrijk dilemma, omdat het bestuur altijd te maken heeft met beginselen van gelijke toegang en rechtvaardigheid, en die moet zien te combineren met een gedifferentieerde benadering (zie verder par. 4.2.1).
2 *Integrale of functionele (sectorale) aanpak?* Efficiëntieoverwegingen leiden in de regel tot een organisatiestructuur die is geordend naar vakmatig specialisme. Is er daarentegen in bepaalde buurten sprake van een complex van veelomvattende, met elkaar verbonden leefbaarheidsproblemen, dan lijkt in beginsel een niet-verkokerde, integrale aanpak de aangewezen werkwijze te zijn (zie verder par. 4.2.2).

Bij het beleidsproces spelen de volgende spanningsvelden:

3 *Coproductie of opgelegd beleid?* Moeten overheid en uitvoerende beleidsinstanties fungeren als 'bepaler' die een beleidsaanpak – uiteraard democratisch gedragen en verantwoord – opleggen, dan wel 'gaan' voor buurtinitiatieven die zich in coproductie met buurten ontwikkelen (par. 4.2.3)?
4 *Gepaste afstand houden of er dicht op zitten?* Moeten openbaar bestuur en sociale spelers zeer direct (*hands on)* betrokken zijn, dan wel juist meer afstand houden om ruimte te laten voor van onder op komende buurtinitiatieven (par. 4.2.4)?

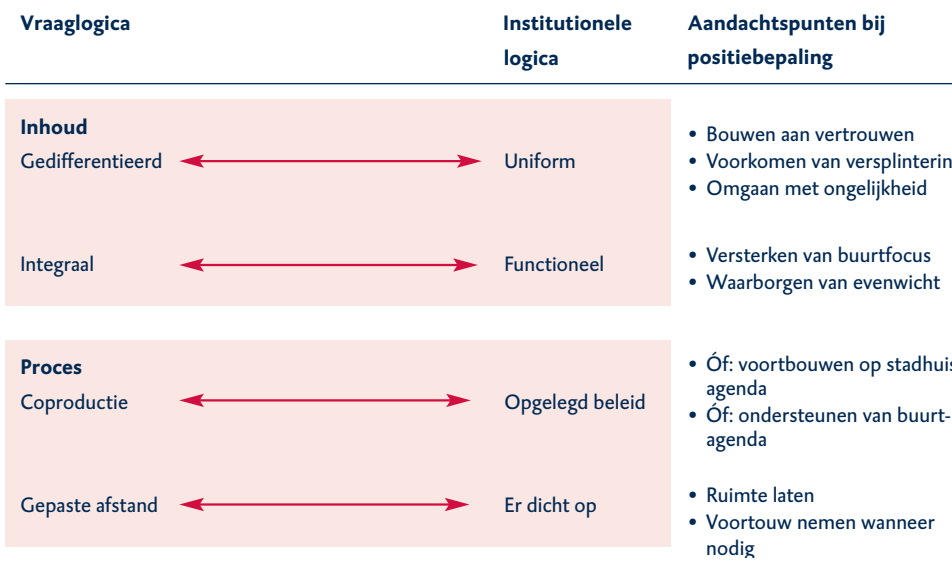
Figuur 4.1 maakt deze vier spanningsvelden aanschouwelijk.

Wisselwerking tussen inhoud en proces

Voordat we overgaan op de bespreking van de vier spanningsvelden gaan we kort in op de wisselwerking die tussen de twee dimensies inhoud en proces bestaat. Zij vertonen een onderlinge samenhang; zij zijn geen 'schuiven' die onafhankelijk van elkaar kunnen worden bediend.

Een eerste illustratie daarvan is te vinden op het gebied van de fysieke inrichting van buurten, waarbij het gaat om de wisselwerking tussen de vereisten van een gedifferentieerde aanpak naar buurt en de mogelijkheden van coproductie van beleid.

Figuur 4.1 Vier bestuurlijke spanningsvelden



Bron: Veldonderzoek WRR

In achterstandsbuurten verloopt het bewonersoverleg bijvoorbeeld vaak moeizaam. Veel mensen zijn bestuurlijk onervaren en een deel van de allochtonen heeft een slechte taalbeheersing. Actieve buurtbewoners zijn voornamelijk relatief goed geschoolde, blanke 50-plussers; zij vormen de sprekende minderheid, die je echter normaliter juist niet op straat ziet. Het is dan ook twijfelachtig of zij de mening van alle bewoners weergeven. Buurtoverleg is veelal ook weinig toekomstgericht. Zoals een bestuurder het uitdrukte: "Er wordt door bewoners veel geklaagd. Ik wil ze serieus nemen, maar dan moeten ze wel meer doen dan alleen maar klagen."

Middenstandsbuurten en vooral dorpen blinken uit in het collectief overleg via wijkraden, klankbordgroepen, verenigingen van dorpsbelangen, enzovoort, en in collectieve actie, vooral in geval van een dreigende fysieke ingreep. Het Friese Reduzum, met zijn ruim 1.100 inwoners, kreeg vleugels toen wooncorporatie en gemeente zo'n kleine 20 jaar geleden becijferden dat een woningbouwplan verliesgevend was en daarom niet kon doorgaan. De toenmalige trekkers van de dorpsvereniging zagen het anders: "We moesten iets gaan doen om het dorp te redden. Dit was een antwoord waar we geen genoegen mee wilden nemen. We hebben het toen in eigen hand genomen." Vijf inwoners waren bereid om risicodragend te investeren, de kerk stelde voor een vriendenprijs grond beschikbaar, onder de voorwaarde dat de eventuele winst naar het dorp zou terugvloeien. "Het werd een kassucces." De winst werd ingezet als – vaak door de subsidiegever(s) verplicht gestelde – eigen inbreng van het dorp in nieuwe plannen met als hoofddoel het instandhouden van het sociale netwerk en het vergroten van de leefbaarheid in het dorp.

De bewoners van voorstandsbuurten, vaak hoogopgeleid, staan bestuurlijk hun mannetje. Ze zijn zeer wel in staat dreigende 'misstanden' te signaleren en grijpen snel naar het wapen van de formele, individuele procedure via een advocaat of benaderen rechtstreeks de wethouder of de media. Een wethouder: "We hadden plannen om het parkeerbeleid in deze buurt te veranderen. De bewonersverenigingen waren het er niet mee eens en hadden de gemeenteraad in *no time* om." Hun verhouding met de gemeente is er een van haat-liefde. Buurtverenigingen hebben soms het gevoel als "de zeurende bewoners" te worden gezien. "Dat is ook niet zo heel gek, want we hebben nu eenmaal erg vaak gelijk en de gemeente doet zijn werk niet goed." Aan de andere kant zit de gemeente niet altijd te wachten op vragen van de "biefstukken" (welgestelden) – dit ter onderscheid van de "speklappen, karbonaden en gehaktballen", armlastigen die elders onder minder comfortabele omstandigheden met grotere vragen zitten. Zoals een gekwelde bestuurder constateert: "Eigenlijk vind ik dat ze te veel invloed hebben; dat mag best iets minder" (vgl. ook Kremer en Verplanke 2004).

Een tweede illustratie van de wisselwerking tussen inhoud en proces treffen we aan op het gebied van de veiligheid. Hier is sprake van een sterke wisselwerking tussen de wenselijke inhoudelijke differentiatie naar buurt en de bijbehorende wijze waarop afstand in acht wordt genomen bij de beleidsuitvoering. Wijkagenten vertellen dat hun aanpak is aangepast aan de buurt: in de ene wijk moeten ze direct en hard optreden, "plat kunnen praten en straattaal kunnen hanteren"; in een andere wijk gaat het om "deftig kunnen praten en goed kunnen onderhandelen en uitleggen". De ene buurt vraagt om een repressieve aanpak, in andere buurten werkt een preventieve aanpak beter. De ene agent voelt zich niet prettig in een volkswijk, terwijl de andere juist voor geen goud in een "nette en bekakte buurt" zou willen werken, maar een haat-liefdeverhouding onderhoudt met zijn 'eigen' volksbuurt, getuige zijn antwoord op de vraag of hij er wil wonen: "Ik zou hier nog niet willen doodgaan!" Onder andere in Utrecht en Gorinchem wordt in de toewijzing van agenten aan wijken of buurten expliciet rekening gehouden met hun voorkeur voor een bepaalde wijk.

De sectorale bespreking van elk van de vier spanningsvelden zoals samengevat in figuur 4.1 en uitgewerkt in de volgende paragrafen is in die zin een vereenvoudiging van de werkelijkheid, die alleen is gerechtvaardigd om de complexe bestuurlijke vraagstukken toegankelijk te maken voor beleidsmakers en -uitvoerders.

4.2.1 SPANNINGSVELD 1: GEDIFFERENTIEERDE OF UNIFORME AANPAK?

Het is zaak om te *differentiëren* naar soort buurt: de ene buurt is de andere niet. In de ene buurt kunnen van onderop dingen tot stand worden gebracht die in een andere buurt niet goed denkbaar zijn. In de dagelijkse bestuurspraktijk wordt een eerste, grofmazig onderscheid gemaakt tussen achterstandsbuurten, gekenmerkt

door een cohesietekort, en 'vreedzame' buurten, waar in de regel sprake is van sociale cohesie. In het eerste geval – het centrale aandachtspunt van veel overheidsbeleid (zie hoofdstuk 2) – is een extra inspanning van overheid en sociale spelers noodzakelijk om het alledaagse leven van mensen in de publieke ruimte in goede banen te leiden. Maar ook op het niveau onder deze 'eerste-ordedifferentiatie' is de verscheidenheid aan buurten groot en moet dus een verdere, 'tweede-ordedifferentiatie' mogelijk zijn. Beide soorten differentiatie zijn noodzakelijk voor het bouwen aan vertrouwen. Maar als tegenhanger gelden het voorkomen van versplintering van het politiek en ambtelijk apparaat en het omgaan met mogelijke ongelijkheid in de publieke sfeer. Die elementen worden hierna uitgewerkt.

Bouwen aan vertrouwen

Overheid en sociale spelers moeten inspelen op de problemen en kwaliteiten van buurtbewoners – en die lopen sterk uiteen. Tekorten aan sociaal vertrouwen (tussen bewoners onderling) en politiek vertrouwen (van bewoners ten opzichte van hun democratische instituties) zijn in bepaalde buurten duidelijk groter dan in andere. Waar weinig sociaal vertrouwen is, houden mensen minder rekening met elkaar en spreken zij elkaar ook minder aan op overlastgevend gedrag. Ze hebben of zien blijkbaar minder mogelijkheden om hun directe omgeving te overzien en te beïnvloeden.

Bewoners hebben ook verschillende verwachtingen van overheid en sociale spelers en ook die zijn van belang voor de vertrouwensopbouw. In achterstandsbuurten verwacht men van overheid en sociale spelers dat die 'hun ding' doen. Een onderhandelend bestuur wordt ervaren als een zwakte en remt de opbouw van vertrouwen in de publieke instanties. In middenstandsbuurten zal de nadruk eerder liggen op voldoende ruimte voor de *civil society*. Die *civil society* voelt zich beloond als haar initiatieven door overheid en/of sociale spelers worden opgepakt. In voorstandsbuurten bestaan meer uitwijkmogelijkheden naar de inzet van eigen middelen en heeft men vaak ook een betere toegang tot de juiste organisaties en personen. De overheid kan meer op afstand blijven en soms zelfs traditioneel publieke taken overlaten aan bewoners of aan particuliere organisaties – bijvoorbeeld buurtpreventie of het beheer van het openbaar groen.

Vertrouwen wordt gekleurd door een al dan niet beperkte traditie van samenwerking. In kleine dorpen blijkt bijvoorbeeld dat het bestaan van meerdere kerken binnen een buurt doorgaans niet bevorderlijk is voor de overbruggende sociale cohesie (*bridging*). Daarnaast zijn de verschillen tussen regio's aanzienlijk; bestuurlijk buurtbeleid kan in de ene regio goed werken, maar kan in een vergelijkbare buurt in een andere regio of provincie een flop worden. Het onderscheid tussen stad en platteland behoeft geen nader betoog, maar er is ook nog verschil tussen noord en zuid (bepaalde vormen van buurtenquêteren werken wel in het noorden, maar moeizaam in het zuiden), katholiek versus protestant (protestanten zijn moeilijker toegankelijk, "maar als je die mensen voor je wint, dan zit je er ook echt tussen") en "zand versus veen": sociale geschiedenis met als basis een

gedeeld bezit, zoals een gemeenschappelijke brink, tegenover een historie van sociale uitbuiting met als resultaat veel achterdocht en weinig samenhang.

Buurten veranderen bovendien in de tijd en ook dat is van invloed op de sociale cohesie, zeker als die veranderingen snel gaan. De bevolkingssamenstelling kan bijvoorbeeld van wit naar zwart omslaan (met integratieproblemen als gevolg), of – mogelijk relevanter – van rijk naar arm (gekoppeld aan fysieke verloedering), dan wel van arm naar rijk (gekoppeld aan opknappen/herstructurering). In dorpen bestaan grote verschillen tussen nieuwkomers en autochtone bewoners; in steden tussen rijtjeshuis- en flatbewoners. De Haagse Moerwijk en het Rotterdamse Hoogvliet veranderden van naoorlogse nieuwbouwwijken in vergrijzende en verzwartende gebieden. Dit soort omslagen brengt z'n eigen bestuurlijke vragen met zich mee. Blanke westerlingen verdwenen bijvoorbeeld binnen een kleine tien jaar nagenoeg uit hun buurt, maar hielden nog wel alle voorzieningen in handen. Zij vormen nog steeds het bestuur van de speeltuinvereniging, bepalen daar het activiteitenaanbod (volksdansen en bingo) en laten geen nieuwe leden toe.

Voorkomen van bestuurlijke versplintering

Een enigszins gedifferentieerde aanpak van leefbaarheidsproblemen per (soort) buurt is wenselijk, zo niet onvermijdelijk. Maar hoeveel differentiatie naar buurten kan een politiek en ambtelijk apparaat aan? Deventer onderscheidt bijvoorbeeld binnen zijn zes wijken niet minder dan 48 buurten, ingedeeld in vier categorieën, te weten aanpak-, aandacht-, preventie- en routinebuurten. De Utrechtse politie liet een onderzoek doen naar de meest wenselijke differentiatie, maar schrok terug voor de enorme versplintering die daarvan het gevolg zou zijn.

Wat is bovendien het meest zinvolle differentiatiecriterium? En is zo'n criterium van toepassing op alle door ons onderscheiden leefbaarheidsterreinen? Het is onwaarschijnlijk: schoolregio's verschillen bijvoorbeeld van veiligheidsgebieden. Sinds de ontzuiling zijn overheden voortdurend op zoek naar alternatieve lijnen waarlangs maatwerk kan worden geleverd: doelgroepenbeleid, probleemcumulatiegebieden, beleid voor alle wijken. De laatste jaren voert het ministerie van VROM bijvoorbeeld een 56-wijken-beleid (zie par. 2.2.5), wat onvermijdelijk betekent dat wijken die (net) niet tot die doelgroep horen, buiten de ermee gemoeide additionele publieke middelen vallen. Ieder aantal is natuurlijk arbitrair: waarom de middelen niet geconcentreerd op 20 wijken, of juist op 100?

Omgaan met ongelijkheid in de publieke sfeer

Differentiatie dwingt tot het aanvaarden van een zekere mate van rechtsongelijkheid. "Voorlopers halen de hele kas leeg", maar ze hebben tegelijk een belangrijke voorbeeldfunctie. Om een maatschappelijk veranderingsproces op gang te brengen kan een gemeente bijvoorbeeld op basis van concrete projectaanvragen bepaalde buurten 'voortrekken' in plaats van de beschikbare middelen gelijkelijk te verdelen op basis van inwoneraantal of iets dergelijks. Uitzonderingen vergen echter een lastige verdediging; de bestuurlijke en politieke mechanismen zijn er veeleer op gericht om 'gelijkheid' tot stand te brengen: "Wil Zevenhuizen een

dorpshuis? Dan krijgt Moerkapelle ook een dorpshuis!" De vragen zijn onvermijdelijk: waarom de een wel en de ander niet? Moet alle geld naar de koplopers of juist naar de achterblijvers? Beneemt het sterke accent op allochtonen in achterstandsbuurten niet het zicht op en de aandacht voor de harde kern van autochtone achterblijvers in dezelfde buurt?

Wie ruimte wil scheppen om de nodige differentiatie aan te kunnen brengen in de omgang met (groepen) burgers en buurten, houdt in de praktijk een pleidooi voor decentralisatie, deconcentratie, verzelfstandiging en 'sturen op afstand', zodat voldoende ruimte ontstaat voor ambtelijke en professionele *discretionaire bevoegdheid*. De overheid kan dan de 'hoge', publieke overheid blijven, terwijl uitvoerende professionals ruimte krijgen om – gemotiveerd – verschil te kunnen en mogen maken (Ringeling 1978). Dit vereist een grote mate van professionaliteit en inhoudelijkheid: (politie)mensen die zien dat ze in de ene situatie anders moeten optreden dan in de andere. En integer handelen, met de bijbehorende controlemechanismen, is daarbij het vanzelfsprekende sluitstuk: als dat aan twijfel onderhevig is, ontvalt in de publieke sfeer de basis voor een gedifferentieerde (buurt)aanpak.

4.2.2 SPANNINGSVELD 2: INTEGRALE OF FUNCTIONELE (SECTORALE) AANPAK?

Een waarnemer vat het tweede spanningsveld bondig samen: "Iedereen heeft de buurt ontdekt, maar men gaat toch door met de sectorale werkwijze." Wat zijn de mogelijkheden om een gebieds- of probleemgerichte aanpak en de wenselijkheden van het openbaar bestuur aan elkaar te koppelen? Twee aandachtspunten staan voorop: het versterken van de externe buurtfocus van beleidsmakers en -uitvoerders, tegelijk met het waarborgen van een bestuurlijk evenwicht tussen integraal en sectoraal beleid.

Versterken van buurtfocus

In woorden bestaat er een brede overeenstemming: het te voeren beleid moet integraal zijn, dat wil zeggen dat de sectorale kokers met elkaar samenwerken om een buurtproblematiek in zijn geheel te kunnen aanpakken. Veel leefbaarheidsproblemen vallen immers niet onder één sector. Initiatieven komen vaak pas van de grond als er financiële middelen worden gecombineerd uit meerdere bronnen en potjes, en dat is zeker op sociaal gebied geen sinecure.

Bewoners en frontlijnwerkers hebben – bijna per definitie – liefst één overheidsloket. Men wil niet van het kastje naar de muur worden gestuurd in een labyrint van (semi-)publieke instanties. Initiatiefnemers in de buurt raken makkelijk het spoor bijster. Er is meestal wel één aanspreekpunt bij rijk of gemeente, maar er worden vaak doelstellingen geformuleerd zonder gezamenlijke focus. In de beleving van de rijksoverheid is de uitvoering van veel beleid een taak (geworden) van gemeenten, corporaties, zelfstandige bestuursorganen, enzovoort, waardoor de versnippering is vergroot. Bovendien ontbreekt de aansluiting met de buurt: "Wat je mist als je het bestuurlijk breder trekt, is de voeding uit de wijk."

Het integreren van sectorale kokers kan dus rekenen op een grote sympathie, maar vereist sterke managementvaardigheden. Want integrale samenwerking tussen afdelingen, directies, overheden en instanties leidt makkelijk tot een grotere 'naarbinnengerichtheid'. Een gesprekspartner: "Van alle energie is 85 procent gericht op elkaar. Intern overleg of het oprichten van een platform geldt als resultaat." De coördinatieproblemen worden groter en de ermee gemoeid zijnde transactiekosten liggen navenant hoger. Iedereen houdt zich met alles bezig: "Er is overal sprake van 'plaatsvervangend denken': de raad denkt voor de wethouder, de ambtenaren voor de raadsleden, enzovoort."

Een overmatige integratie onderschat het probleemoplossend vermogen van de buurt en belemmert daardoor soms initiatieven. De overheid wil alle beleidsproblemen van een bepaald (veelal groter) gebied tegelijk in zicht brengen, terwijl bewoners in de eerste plaats zitten met hun eigen microvragen. Bewoners werden bijvoorbeeld bij een grootschalige gemeentelijke herstructurering betrokken en zij 'moesten' meedenken over ontwikkelingen in de verre toekomst. Een ambtenaar: "Als het vlak naast de deur is, willen ze best meedenken. Maar ze willen binnen enkele jaren iets gerealiseerd zien."

Waarborgen van evenwicht

Een integrale aanpak komt niet makkelijk van de grond en roept in organisaties interne weerstanden op. In de praktijk (van alle organisaties) nodigen doelmatigheidsoverwegingen uit tot clustering van eenheden op grond van inhoudelijke specialisatie. Dit leidt tot schaalvoordelen en brengt met zich mee dat functionele vaardigheden zich verder kunnen ontwikkelen. Bovendien – niet onbelangrijk – verzetten staande organisaties zich in de regel tegen verandering: als vuistregel geldt dat het belangrijkste doel van een organisatie is het behoud ervan. Daar zit ook wel wat in: een gebieds- of probleemgericht beleid dat zich voortdurend aanpast aan de zich voordoende vraagstukken biedt weinig stabiliteit.

Integraliteit heeft nog een andere keerzijde. Een wethouder twijfelt: "Wat is de rode draad voor de gehele gemeente als elf buurten een eigen plan maken, en wat zijn de financiële kaders? Hoe voorkom je dat de laatste indieners van plannen voor een lege ruif komen te staan, terwijl je tegelijk snel wilt handelen met betrekking tot de voorlopers? Hoe kan een gemeente met meer clubs tegelijk praten over en werken aan hetzelfde onderwerp? Stel, je wilt advies van één seniorenraad, maar de oude buurtclubs verzetten zich en het kost veel energie en tijd om hen over te halen. Bovendien zijn er dan vermoedelijk veel afhakers. Van bovenaf forceren is niet verstandig, maar integraliteit heeft zijn prijs."

Het is dus zaak om een evenwicht te vinden tussen integraal en sectoraal. Onvermijdelijk is er sprake van een organisatiematrix met functionele én integrale (meestal gebiedsgerichte) dimensies. De wethouder: "Met het oog op arbeidsdeling en specialisatie zal het gemeentelijk apparaat altijd een minimum aan sectorale organisatie moeten houden." De keuzebepaling wordt bij dit bestuurlijke spanningsveld verder gecompliceerd door het gevaar van de vervaging van kern-

taken: welke taken komen op het bordje van partijen die betrokken raken bij de sociale infrastructuur, zoals wooncorporaties, politie en onderwijsinstellingen? Een kanteling van een dominante sectorale organisatievorm naar een gebieds- of probleemgerichte organisatie heeft dus zijn prijs (zie verder par. 4.4.2).

4.2.3 SPANNINGSVELD 3: COPRODUCTIE OF OPGELEGD BELEID?

Een derde spanningsveld waarvoor beleidsmakers staan is: willen zij fungeren als ondersteuner voor initiatieven van onderop, die de weg plaveit voor anderen – bewoners en veldwerkers – of van bovenaf als vaststeller en handhaver van spelregels? In de praktijk is er natuurlijk altijd een snijpunt van ondersteunen en bepalen. Maar het risico is groot dat het beleid dubbelzinnig is: er wordt als het ware op beide paarden tegelijk gewed of te vaak van paard gewisseld. Het gaat hier om een fundamentele bestuurlijke keuze die daarna een consequente uitwerking behoeft: het is óf de stadhuisagenda (dan wel die van de wooncorporatie) die vooropstaat, met daarna de vraag hoe bewoners kunnen worden betrokken, óf het is de agenda van bewoners die bepalend is, met vervolgens de vraag hoe overheid en sociale spelers daaraan tegemoet kunnen komen.

De aanbodgedreven benadering: voortbouwen op stadhuisagenda

De normale, aanbodgedreven benadering van gemeenten manifesteert zich in de benoeming van wijkwethouders die, naast hun inhoudelijk-sectorale portefeuille, ook direct kunnen worden aangesproken op de gang van zaken binnen een specifieke wijk. De wijkgerichtheid uit zich in de vormgeving van de politieke en ambtelijke structuur: de wijkwethouder houdt wijkspreekuur, heeft een wijkbudget en wordt bijgestaan door een wijkambtenaar (dan wel -coördinator of -manager), die het contact onderhoudt met het wijkteam waarin ook de wijkagent en de wijkwelzijnswerkers zitting hebben.

Er is op vele plaatsen op dit terrein voortgang gemaakt. Onze praktijkgevallen in Deventer en Delft gelden als voorlopers op dit punt. Hun medewerkers geven advies aan andere gemeenten naar aanleiding van hun eigen ervaringen. Om de agenda van de *backoffice* op het gemeentehuis echt te beïnvloeden – zo menen zij – mogen de wijkambtenaren niet te licht zijn; de kokers blijven anders bepalend. Kijk uit met wijkraden, die meestal worden geselecteerd door de gemeente: er zitten vaak niet de juiste mensen in en hun samenstelling is te weinig representatief voor de buurt. En vooral: voorkom een overmatige bureaucratie; de wijkbenadering kan stuklopen op topzware systemen en procedures. Een oud-wethouder: “Als je kijkt hoe de zaken nu zijn georganiseerd, dan is de sturing schijnbaar *bottom-up*. Er is echter een grote leemlaag aan bureaucratie opgebouwd in de grote steden. Er is een nieuw middenveld ontstaan. De werkelijke doelgroep wordt niet bereikt en eigen initiatief van bewoners komt niet van de grond.”

De vraaggedreven benadering: ondersteunen van buurtagenda

Aan de andere kant van het bestuurlijk spectrum staat de minder ver ontwikkelde vraaggedreven benadering, waarbij de gemeente zich opstelt als ondersteuner

van initiatieven van bewoners en veldwerkers. Er gelden, zoals bij de brede scholen en buurtpreventie, nauwelijks *top-down*-doelstellingen, maar er is ruimte voor *bottom-up*-maatwerk. Enkele gemeenten experimenteren met de uit de Verenigde Staten overgewaaide ABCD-benadering: wijkactivering die niet uitgaat van de behoeften van bewoners, maar voortbouwt op hun sterkten (kwaliteiten) (Kretzmann en McKnight 1999; Davelaar et al. 2002). Niet langer worden vragenlijsten rondgestuurd om de behoeften te peilen, maar veeleer worden avonden georganiseerd over buurtveiligheid met als vraag: wat kan de buurt zelf doen en hoe kunnen overheid, sociale spelers maar ook private partijen zoals de supermarkt, daarbij helpen? En in toenemende mate berust zelfs die initiërende taak niet meer bij de overheid, maar wordt die uitbesteed aan sociale spelers of staat het eigen buurtinitiatief voorop.

Buurten worden bijvoorbeeld uitgedaagd om een eigen buurtvisie op te stellen, met inbegrip van een sterkte-zwakteanalyse en een werkplan voor de komende jaren. Het woordje 'eigen' wordt benadrukt: niet langer houden externe bureaus of vrijgestelde ambtenaren de pen vast. De aanbevelingen in de buurtvisie worden besproken in de gemeenteraad, waar het door de grote betrokkenheid van de insprekende bewoners soms levendig toegaat: het is immers hún document dat ter discussie staat. Er ontstaat dan een menging van de specialistische kennis van beleidsmakers met de 'lokale kennis' van bewoners die de specifieke context kennen van de problemen in hun buurt. Idealiter leidt dit ertoe dat men over en weer *leert* om het nodige begrip op te brengen voor elkaars problemen en werkwijzen (Sabel 2004).

Het serieuzer nemen van bewoners kan ver gaan. Voor de start van de herstructurering van Hoogvliet informeerden de wooncorporatie WoonbronMaasoevers en de deelgemeente alle bewoners door middel van ruim 20 bijeenkomsten in een gebied met 1.500 inwoners: "De zalen puilden uit." De bewoners kregen drie plannen voorgelegd van verschillende architecten en zo'n 300 bewoners brachten hun stem uit. "De gemeente had voorkeur voor plan A, WoonbronMaasoevers voor plan B, maar de bewoners kozen plan C en dat is het dus geworden." Maar het blijven witte raven. Het besef van het gezamenlijke belang en het nut van publiek-private samenwerkingsverbanden moet veelal nog doordringen tot de overheidsburelen, met inbegrip van die in Den Haag.

4.2.4 SPANNINGSVELD 4: GEPASTE AFSTAND OF DICHT EROP?

Overheid en sociale spelers staan voor een vierde fundamentele keus waaraan zij zich tot nu toe in belangrijke mate hebben onttrokken: hoeveel ruimte laten ze aan de buurt? Bewoners zijn ambivalent en weten dat: "Wij burgers vragen om een uitdijende staat en tegelijk om een overheid die zich niet te veel met ons bemoeit." Overheid en sociale spelers moeten daarom ruimte laten voor bewoners en private partijen, maar tegelijk zonder aarzelen het voortouw nemen waar en wanneer urgente situaties publieke taakuitoefening vereisen.

Ruimte laten

Overheid en sociale spelers kunnen de kaders scheppen, bijvoorbeeld een gebouw neerzetten of vergunning voor buitenschoolse opvang verlenen, maar moeten verder "op zo groot mogelijke afstand" blijven. Zij hebben vaak moeite om maat te houden: "Te vaak springt de overheid te gretig in en knijpt ze de initiatieven dood." Overheid en sociale spelers beloonden Marokkaanse buurtwachters door hen vaak te benaderen en op te zoeken. Mede daardoor kwamen de buurtwachters te weinig toe aan hun zelfgekozen kerntaak: rondlopen op straat.

"De overheid koloniseert de initiatieven", zegt een van onze gesprekspartners. Bewoners organiseerden bijvoorbeeld een opvang voor straatprostituees, waarop de enthousiaste gemeentelijke begeleiders het initiatief overnamen en de betrokkenheid tussen prostituees en buurt verloren ging. In een van de dorpen namen welzijnsstichtingen het vrijwilligerswerk over, met negatieve gevolgen. De directeur van de wooncorporatie die het Rotterdamse Peperklipproject tot een succes wist te maken ging daar *low profile* mee om: ze kende de kwetsbaarheid van haar succes en bewust hield ze de publiciteit en de overheid een beetje buiten de deur (Hazeu et al. 2005).

De gemeente moet 'de kunst van het loslaten' beheersen en ambtenaren moeten vooral *niet* helpen, maar bewoners hun gang laten gaan, zelfs als ze beter weten. Ambtenaren blinken uit in het geven van informatie, maar zijn slecht in het ontvangen daarvan: "Ze kijken met oogdoppen op en luisteren met oordoppen in." De vereiste houding wordt treffend onder woorden gebracht door een ervaren oud-wethouder: "Als ik denk aan de rijksoverheid en buurt- of wijkbeleid, dan denk ik vooral 'niet doen'. De overheid moet zich in principe niet met buurten bemoeien. Niks is zo erg als een wijkprojectbijeenkomst waar een gemeenteambtenaar binnenstapt en zegt: 'Ik heb er geen verstand van, maar ik heb wel de leiding'."

Dat moet anders. Straatteams, bestaande uit opbouwwerker, jongerenwerker en buurtagent, worden gecoacht in het niet-afpakken van bewonersinitiatieven. En zelfs de leiders van die bewonersinitiatieven moeten zichzelf inhouden: "Als we pannenkoeken gaan bakken, moeten we niet zelf voor alle spullen zorgen, maar bewust ook dingen vergeten; het gaat namelijk niet om het bakken. Ze moeten dan meel vragen bij de buurman, elektriciteit aftappen bij de buurvrouw, enzovoort." Maar vooral zijn er de bestuurders nodig die zichzelf en hun ambtenaren kunnen beheersen en, ook als het spannend wordt, hun zenuwen in bedwang kunnen houden.

Het voortouw nemen als dat nodig is

Vele geïnterviewden benadrukken het: uitvoerders moeten de buurt niet doodknuffelen. Zij moeten dicht bij de bewoners staan en hun vragen kunnen beantwoorden als ze vastlopen, maar "zakelijk blijven, zeker niet pamperen en niet welzijnsachtig worden". De betrokkenheid en invloed van buurtbewoners kunnen te groot zijn; in dorpen en voorstandsbuurten lijken zij soms hun eigen

gang te gaan. Overheid en sociale spelers kunnen zinvolle rollen spelen, onder de voorwaarde dat zij steeds de eigen zwakten in het oog houden. Een oud-wethouder: "Het lukt wel om betrokken partijen bij elkaar te brengen. Het is echter de overheid die consequent niet levert, maar wel wil zeggen wat anderen moeten doen." Het is heel lastig met de overheid een zakelijke overeenkomst te sluiten. Hij noemt een voorbeeld: "Een supermarkt zegt: 'Wij willen investeren als de gemeente ook voor zeven jaar meedoet', maar gemeenten tekenen alleen per jaar."

Soms mogen overheid en sociale spelers geen afstand nemen. Speciaal in achterstandsbuurten is een 'nabije' overheid van belang om de verloedering van de openbare ruimte tegen te gaan, de veiligheid te waarborgen, ouders meer bij de school van hun kinderen te betrekken en waar nodig de sociale vangnetten te versterken. Begrippen als *zero tolerance*, Sterke Staat en lik-op-stuk komen niet zonder reden regelmatig terug in onze interviews. Een trekker van het eerste uur in hartje Amsterdam verwoordt zijn hartenwens "meer ruimte voor het particulier initiatief", maar voegt onmiddellijk toe: "'t Is wat tegenstrijdig. Ze moeten afstand houden, maar wel snel reageren als het misgaat."

Onder bepaalde omstandigheden mag de overheid niet terughoudend zijn bij het 'onteigenen' van de lessen die er in een buurt worden geleerd. Buurtschoonmaakacties of sociale activiteiten zoals het Rotterdamse Opzoomeren – ooit begonnen door bewoners van de Opzoomerstraat – werden ook elders gestimuleerd door de gemeente. Opboxen, dat zich in eerste instantie richtte op Antilliaanse jongens in Hoogvliet, groeide uit tot "het putje voor de hele stad Rotterdam". Problemen en oplossingen zijn vaak buurtoverstijgend; denk aan drugsoverlast, hangjongeren, prostitutie, illegaliteit en armoede. Als je veel overeenkomstige problemen ziet, moet dat agendazettend voor de beleidsmakers zijn.

4.3 DREMPELS VOOR VERANDERING

Het voorgaande laat zien dat overheid en sociale spelers zich geconfronteerd weten met een aantal bestuurlijke spanningsvelden, juist waar bij het directe onderwerp van ons onderzoek – de kleinschalige aanpak van leefbaarheidsproblemen – in het veld duizenden bloemen bloeien. Overheid en sociale spelers hebben een aanmerkelijke dosis bestuurlijk vernuft ontwikkeld in het omgaan met het vereiste veranderingsproces. Velen realiseren zich dat de kans op succesvolle verandering/cultuuromslagen toeneemt bij een gerichte en doordachte aanpak. Veelal is daarin een volgorde te herkennen: beleidsmakers hebben een bepaalde visie ontwikkeld, maar weten dat de praktijk weerbarstig is. Mensen zeggen wel de goede woorden, maar passen hun gedrag te weinig of niet aan. Dat is niet omdat het 'slechte' mensen zijn, maar veeleer door de drempels voor verandering waarvoor ze zich zien gesteld: de waarden en normen die de beleidsmakers voor ogen hebben en die vaak op zich redelijk worden gedeeld door hun doelgroepen, zijn niet sterk genoeg ontwikkeld om tot een voldoende gedragsverandering te leiden.

In de hiernavolgende subparagrafen besteden we aandacht aan de vier voornaamste drempels voor bestuurlijke veranderingen zoals die uit ons veldonderzoek naar voren zijn gekomen. Weer is daarbij een onderscheid te maken naar inhoud en proces. Paragraaf 4.3 sluit af met een beknopte bespreking van de essenties van verandermangement en het bijbehorende instrumentenbord.

4.3.1 INHOUD: INSPIRATIEDREMPELS VOOR NIEUW BELEID

Twee drempels doen zich in de eerste plaats gelden wanneer beleidsmakers inhoudelijke aanpassingen overwegen. Het zijn inspiratiedrempels: ze belemmeren in de eerste plaats het uitkristalliseren van een gedeelde visie. Het gaat om: (a) een onbegrip voor de drijfveren van derden; (b) remmende structuren en systemen.

Onbegrip voor de drijfveren van derden

Elke institutie heeft haar eigen drijfveren. Enerzijds zijn die gelegen in de taken en de visies die de mensen binnen een institutie verenigen. Samenbindende visies zijn echter zeldzaam; ze bieden te weinig handvatten voor gezamenlijke actie met beoogde samenwerkingspartners, of dat nu andere overheidsinstanties zijn, sociale spelers, private partijen of bewoners(organisaties). Anderzijds zijn er soms ook fundamentele verschillen in de cultuur die samenwerking kunnen bemoeilijken. In het meest extreme geval kunnen vertegenwoordigers met elkaar praten zonder elkaar te verstaan, eenvoudig omdat ze op een andere golflengte zitten: de drie logica's waarover we eerder spraken. 'Ze', de anderen met hun vraaglogica of provisielogica, begrijpen 'ons' niet, en dat ervaren zij omgekeerd hetzelfde ten aanzien van onze institutionele logica.

We verwezen al een aantal malen naar de verschillen tussen de fysieke en sociale pijlers (par. 3.2.3 en 3.5.2), maar ook de 'zachte' welzijnshoek en de 'harde' economische sector bieden levendige illustraties van cultuurverschillen. Het succes van het Rotterdamse Opzoomeren wordt bijvoorbeeld door een aantal gesprekspartners tegelijk gezien als zijn valkuil: "In de ogen van instellingen en gemeentelijke diensten kan het daarom maar weinig voorstellen. Die denken dan: daar heb je weer zo'n opzoomerfeestje, -etentje of -activiteitje. Instellingen willen niet begrijpen wat buurtbewoners willen en nodig hebben. Het denken gaat te veel in de richting van wat bewoners kunnen betekenen voor de instelling, en dat is de verkeerde benadering. De agenda van instellingen is hoofdzakelijk de leidraad."

Een dergelijk onbegrip voor wat anderen motiveert, kan vernieuwing in de weg staan. De bestaande orde is – bijna onvermijdelijk – gericht op instandhouden: je weet wat je hebt, maar niet wat je krijgt. Dat leidt tot *not invented here*-denken. We kwamen gevallen tegen van een 'stadse' kinderopvangorganisatie die zich niet wilde aanpassen aan 'dorpse' behoeften, van welzijnsorganisaties die hun monopoliepositie niet wilden opgeven, van basisscholen die 'meestribbelden' met betrekking tot buurtinitiatieven, en – veel – van inactieve wooncorporaties,

thuiszorgorganisaties en terughoudende bedrijven en bedrijvenverenigingen. Ze werken primair vanuit hun eigenbelang, dat is verengd tot het voortbestaan van de organisatie. Bestuurders zijn bovendien soms bang om zich aan koud water te branden en hebben last van territoriumdrift. Toen de provincie Limburg bijvoorbeeld het beleidsthema *Samen bouwen aan vitale kernen, wijken en buurten* lanceerde, waarschuwde de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) onmiddellijk om niet "op de stoel van gemeenten of – nog erger – van de burger te gaan zitten".

Remmende structuren en systemen

Overheden zijn beperkt in hun verantwoordelijkheden en daardoor in hun mogelijkheden in te spelen op de specifieke problematieken van 'hun' buurten. De sturing van de politie-inzet vindt bijvoorbeeld elders plaats: door de politie zelf, de gemeente, via landelijke convenanten, via politieregioconvenanten, en via afspraken op wijkniveau. Landelijk staat de criminaliteitsbestrijding bovenaan; op buurtniveau doorgaans parkeer- en drugsoverlast.

Aan de andere kant zijn (deel)gemeentelijke overheden vaak niet toegerust voor het takenpakket dat ze wél worden geacht uit te voeren. Het ontbreekt ze bijvoorbeeld aan kennis en menskracht om adequaat tegenspel te bieden aan sterke derden (bijvoorbeeld projectontwikkelaars en wooncorporaties, zie par. 3.2.2). Als die kwalitatief onderbezette overheidsapparaten dan ook nog te maken krijgen met een piekbelasting, lopen ze het risico overvraagd te worden. De gemeente Moerdijk heeft de ambtelijke bezetting van een plattelandsgemeente, maar is opgezadeld met een stedelijke problematiek: de aanleg van de hogesnelheidslijn en van twee snelwegen dwars door de gemeente, de bestuurlijke coördinatie van een groot industrieterrein met uitbreidingsplannen, en de mogelijke herstructurering van een aantal buurten.

Een specifieke problematiek van deel- en plattelandsgemeenten is dat ambtenaren, vooral door hun brede portefeuilles, schapen met vele poten moeten zijn. Zij moeten inzicht hebben in de relevante regelgeving en de wegen naar beschikbare potjes kennen. Het scheelt een stuk als je een ervaren netwerker op pad stuurt in plaats van een uitzendkracht met vier maanden ervaring. Er zijn ook nauwelijks doorgroeimogelijkheden en als het beleid wordt gekenmerkt door een hoog jojogehalte is dat weinig motiverend. Ambtenaren worden bovendien ruwweg betaald naar het aantal inwoners in hun gebied, ongeacht de zwaarte van het werk. De beteren hebben daarom de neiging om weg te trekken naar beter betaalde functies bij grotere gemeenten of bij de provincie. Het is de achilleshiel van de lagere overheid: te veel doorstroming waardoor ook de trekkers verdwijnen, en het ambtelijk apparaat te weinig deskundigheid en stabiliteit kent (par. 3.2.3).

Vergelijkbare problemen doen zich voor onder politici in plattelandsgemeenten en achterstandsbuurten. Er is sprake van een relatief hoge doorstroming; slechts een klein deel van een stadsdeelraad heeft bestuurlijke ervaring. De betaling van

wethouders en ook hun status houden niet over: “Als je in ons stadsdeel bestuurder was, betekende dat dat je niet goed was.” Ook voor voorlieden van sociale spelers is het geen aantrekkelijk gebied: “Je kon hier niet scoren.” Bewoners weten wel wat nodig is: politieke partijen moeten zwaargewichten sturen om duidelijkere lijnen uit te zetten en ook vast te houden. Waarom huurt de burgemeester niet gewoon een paar man in om in de moeilijkste wijken “de kar los te trekken”? Het is nu een chaos: “iedereen doet maar wat.”

4.3.2 PROCES: VERTROUWENSDREMPELS VOOR NIEUWE UITVOERING

Ook aan de proceskant doen zich drempels voor, die blijkens ons veldonderzoek regelmatig belemmerend werken bij de uitvoering van nieuw beleid. Het gaat ditmaal om vertrouwensdrempels: bewoners en veldwerkers geloven onvoldoende in de intenties van beleidsmakers en aarzelen hen te volgen of actief mee te denken. De oorzaken zijn gelegen in: (a) een korte tijdshorizon; (b) onzekere sleutelhouders.

Korte tijdshorizon

Beleidsuitvoerders en bewoners hebben beiden een korte tijdshorizon. Als dan bovendien beleidsmakers geen continuïteit inbouwen, ontstaat onvoldoende verankering. Dat is een serieus probleem, omdat de oplossing van veel leefbaarheidsvraagstukken een lange adem vereist. De fysieke inrichting van buurten is gebaat bij een gebiedsgerichte benadering met een langetermijnperspectief, niet bij een optelling van eenmalige projecten. Veiligheid in de buurt moet zijn gestoeld op een voortdurende waakzaamheid van bewoners. De verankering van ouderbetrokkenheid in het onderwijs en de vorming van brede scholen bestrijken langere perioden. En de sociale infrastructuur kan niet zonder vertrouwen, dat – zoals vaak wordt gezegd – te voet komt (maar te paard vertrekt).

Ons veldonderzoek biedt vele illustraties van politici en bewoners die in dit opzicht tekortschieten. De politiek wil (te) snel scoren; elke vier jaar zijn er verkiezingen en de media bieden zelfs zoveel tijd niet. Dit kan, speciaal op sociaal terrein, leiden tot jojobeleid met de bijbehorende demotivatie en schade ten gevolge van weggegooid geld (zie par. 3.5.3). Bewoners hebben vaak een verkeerd tijdsperspectief. Overheidsbeleid is in hun ogen een ver-van-mijn-bedshow met te weinig bevrediging van kortetermijnwensen. Beleidsmakers moeten hiermee, wellicht met tegenzin, rekening houden. Een onvoldoende draagvlak en te grote onrust leiden tot onbestendigheid. Het is dus zaak het beleid ‘op te dienen’ in kleinere, hapklare brokken. Het is ook zaak zogenoemde *early wins* – snelle en misschien zelfs goedkope successen – te boeken en daarmee de publiciteit te zoeken. Dat vereist een zorgvuldige regie.

Onzekere sleutelhouders

Bij elke verandering is een klein aantal mensen bepalend voor het welslagen van het gehele proces. Zij moeten de verantwoordelijkheid nemen voor grote beslissingen, het vereiste politieke en maatschappelijke draagvlak bewerkstelligen, hun

nek uitsteken bij de uitvoering, onderhandelingen voeren met beoogde partners en rust in eigen huis bewaren als het om welke reden dan ook spannend wordt. Als deze sleutelhouders voor de verandering zelf in de stress schieten en onzeker worden, zullen ze 'bevriezen' en zich passief opstellen. In ons veldonderzoek troffen we daarvan verschillende voorbeelden aan. In de sociale sector leidde het inconsistente beleid tot onzekerheid en demotivatie. De geldkraan werd te vaak open- en dichtgedraaid en de vrije beleidsruimte op- en teruggeschroefd. Andere veldwerkers perkten zich in, vermoedelijk om overbelasting van hun agenda te voorkomen.

Evenzo worden buurttrekkers geconfronteerd met ontmoedigende situaties, bijvoorbeeld wanneer ambtenaren en deskundigen op uitdagende buurtplannen reageren met: "kan niet werken". Zo'n afhoudende opstelling werkt door tot op buurtniveau. Een opbouwwerker: "Er zijn straten die om iets kleins voor elkaar te krijgen, werkelijk een Tweede Wereldoorlog moeten uitvechten." Tegelijk tekent zich het recept voor succes af: vrijgevochten bewoners, veldwerkers of wijkambtenaren die 'hopeloze' taken naar zich toetrekken. Zij zoeken daarbij de zekerheid van een groep gelijkgezinde medetrekkers, wars van bureaucratie en neen-zeggers, vaak nauwelijks democratisch gelegitimeerd maar wel resultaatgericht. Zij worden in de rug gedekt door hoger geplaatsten, bijvoorbeeld een wethouder of een topambtenaar. Hun rol als 'witteboordensleutelhouder' is het vrijhouden van de sleutelhouders in het veld, desnoods met wat plooien van de spelregels en enig gebruik van hun positie waar dat nodig is om bureaucratische blokkades op te ruimen.

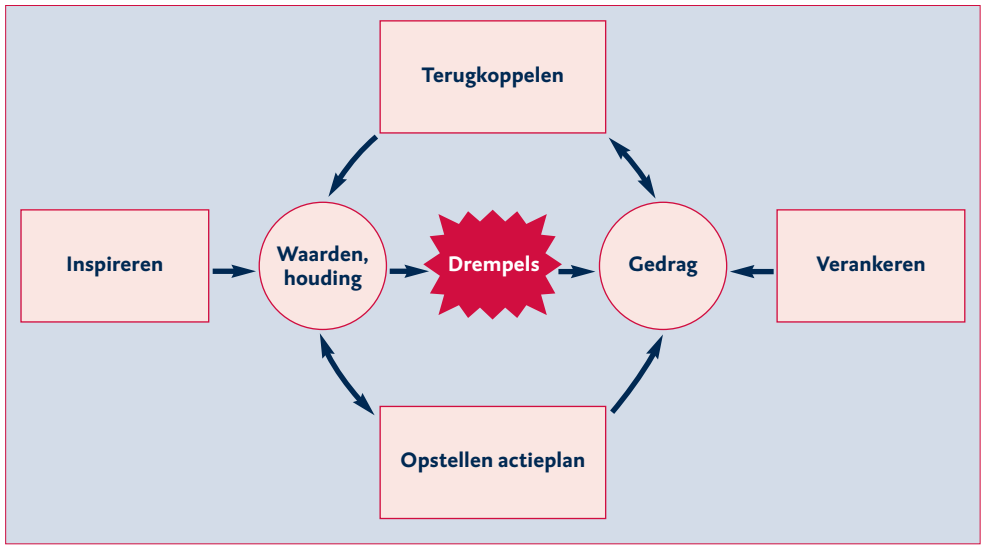
4.3.3 VERANDERMANAGEMENT

Zoals al eerder is gezegd, hebben overheid en sociale spelers een dosis bestuurlijk vernuft ontwikkeld in het omgaan met het vereiste veranderingsproces. De waarden en houdingen die de beleidsmakers voor ogen hebben, zijn onvoldoende gedragen en uitgewerkt om tot de gewenste gedragsverandering te leiden bij hun doelgroepen. De drempels voor verandering zijn daarvoor te hoog. Verandermanagement richt zich door een welgekozen inzet van instrumenten op het beïnvloeden van dit evenwicht. We zullen op deze plaats geen uitgewerkte aandacht besteden aan dit onderwerp, maar verwijzen de aspirerende beleidsmaker en -uitvoerder naar bijlage 1 van dit rapport voor een gedetailleerdere beschrijving van onze empirische bevindingen. Verandermanagement begint zich te ontwikkelen van een kunst tot een wetenschap en ook ten behoeve van buurtgericht beleid zijn daarvoor aan ons veldonderzoek veel handvatten te ontlenen. De (aanstaande) bestuurder kan zich daarmee verder bekwamen.

Bestuurders dienen een weloverwogen keus te maken uit de vier groepen instrumenten van het 'bestuurlijk instrumentenbord' in figuur 4.2. Door te inspireren kunnen zij de gewenste waarden en houdingen (*attitudes*) versterken. Door het opstellen van een actieplan worden die veelal enigszins abstracte waarden en normen geconcretiseerd in de vorm van toetsbare, op gedragsverandering

gerichte plannen. Vervolgens worden de resultaten daarvan teruggekoppeld naar de waarden en normen. Dat kan tot een bijstelling daarvan leiden, maar bij gebleken succes ook tot een positieve bevestiging van het 'nieuwe' gedrag. Ten slotte – veelvuldig onderschat en verwaarloosd – dient het veranderde gedrag te worden verankerd, zodat ook na afloop van het veranderprogramma het nieuwe gedrag als vanzelfsprekend geldt en bestuurders de handen vrij hebben voor volgende beleidsprogramma's, wellicht op geheel andere terreinen.

Figuur 4.2 Bestuurlijk instrumentenbord



Een specifiek onderdeel van de verankering van nieuw beleid heeft recent in bestuurlijk Nederland veel aandacht getrokken. Het betreft het al dan niet kantelen van de gemeentelijke en zelfs provinciale organisatiestructuur; de provincie Limburg zette in dat verband opmerkelijke stappen. In de volgende paragraaf gaan we daarom nader in op de organisatievormen die het de overheid mogelijk maken meer te focussen op de behoeften en kwaliteiten van burgers en buurten.

4.4 NIEUWE STRUCTUREN

In ons veldonderzoek deelden velen van onze gesprekspartners hun inzichten met betrekking tot de bestuurlijke spanningsvelden en de drempels voor verandering waarvoor overheid en sociale spelers zich geplaatst zien bij de zoektocht naar een passende bestuurlijke vormgeving. Daarbij kunnen twee verschillende stromingen worden onderscheiden. De eerste gaat uit van de institutionele logica van de beleidsmakers. Deze bouwt, zwart-wit getekend, voort op de inbreng van buurtbewoners die willen meedenken over visie en beleid van de overheid en sociale spelers. De tweede daarentegen baseert zich op een vraaglogica en gaat uit van de 'buurtagenda' van bewoners. Op het oog lijken de verschillen soms klein; bij beide aanpakken wordt uiteraard rekening gehouden met de 'andere' logica.

Toch gaat het om een fundamentele keuze: wie is de burger, wie de overheid en wat dient hun onderlinge rolverdeling te zijn?

Bewoners en veldwerkers staan bijna per definitie aan de kant van de vraaglogica en hun voorbeelden zijn kleurrijk. Een aanbodgedreven thuiszorg is strak gepland op minuten per technische handeling: één minuut pleisterplakken en dan weer weg. Uitkeringsgerechtigden kunnen terecht bij de sociale dienst om kredieten en begeleiding aan te vragen voor het opzetten van een onderneming, maar de reactie op een telefoontje van een veldwerkster is kenmerkend: "Maar ik ken die persoon toch helemaal niet, voor mij is het een papieren dossier." In het vorige hoofdstuk schreven we al over de neiging van overheden om te denken in termen van 'stenen' in plaats van mensen (par. 3.2.2) en om politie en sociale spelers af te rekenen op basis van prestatiecontracten met 'foute' criteria (par. 3.3.3 en 3.5.3). De institutionele logica kent eigen loketten per overheidskolom; de vraaglogica prefereert één loket.

De institutionele logica heeft echter ook zijn sterkten. Een eventuele kanteling van aanbod- naar vraaggedreven beleid noodzaakt tot een fundamentele aanpassing van organisatiestructuren. Een verticale, functionele vorm moet worden getransformeerd in een vlakkere, horizontale organisatiestructuur. Dit vereist een forse ingreep met alle bijbehorende onrust en vertraging van dien. Het is bovendien de vraag of de voordelen wel opwegen tegen de nadelen: misschien kan de beoogde grotere betrokkenheid van bewoners worden gerealiseerd met beperktere en simpelere aanpassingen. De volgende subparagrafen gaan in kort bestek in op de voornaamste kenmerken van beide aanpakken.

4.4.1 FUNCTIONELE ORGANISATIE MET VERZWAARDE COÖRDINATIE

Vanuit de institutionele logica domineert in de bestuurlijke vormgeving het belang van de functionele/sectorale vaardigheden (kwaliteiten en efficiëntie van de *backoffice*). De nadelen hiervan (complexiteit, verkokering) worden gecompenseerd door stevige coördinatiemechanismen. Dit biedt het voordeel van een minimale verandering en verstoring, het behoud van kennis en een goede aansluiting op de structuren van andere overheidslagen en het maatschappelijk middenveld. De knapste illustratie troffen we aan in Deventer, dat een toegespitste aanbodgedreven structuur en bijpassende interactieve processen ontwikkelde voor z'n wijkaanpak, met inbegrip van een gedetailleerd handboek.

Op veel plaatsen zijn bestuurlijke antwoorden geformuleerd, waarbij de ambtelijke organisatie enerzijds haar dominante verticale lijnen behoudt en anderzijds de gebiedsgerichte politieke coördinatie versterkt door de aanstelling van wijkwethouders met daarachter een wijkapparaat in velerlei vormen. We wezen al op de zo representatief mogelijk samengestelde wijkraden, die het gemeentebestuur en de raad gevraagd of ongevraagd adviseren. Dat advies wordt meegenomen bij het formuleren van een wijkprogramma van de gemeente.

De ambtelijke structuur wordt veelvuldig aangepast vanwege de behoefte aan een grotere gebiedsgerichtheid. In de praktijk volgt men daarbij de lessen uit het bedrijfsleven, waar belangrijke producten worden toevertrouwd aan productmanagers. Op vergelijkbare wijze coördineren wijkcoördinatoren de activiteiten binnen een wijk vanuit de verschillende gemeentelijke beleidskokers. Zij brengen echter veelal ook externe partijen bij elkaar, bijvoorbeeld het buurtcentrum en de basisschool rond het oplossen van overlast door hangjongeren, of alle partijen die betrokken zijn bij het opstellen van plannen in het kader van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). In een aantal gemeenten wordt hun positie versterkt door hen te benoemen tot wijkmanager van een gebiedsbeheersteam of van een wijkbureau waarin ook mensen huizen uit de voornaamste diensten.

Het blijft echter een hybride positie. Een wijkcoördinator is als ambtenaar onderdeel van de gemeentelijke organisatie en moet uitvoeren wat zijn ambtelijke en politieke bazen hem opdragen. Als contactpersoon voor zijn wijk moet hij tegelijk zijn oren en ogen wijd openhouden en signalen vanuit de wijk het ambtelijk apparaat inbrengen. De bewoners herkennen deze bestuurlijke spagaat: "Het wijkbureau is de burgers in de wijk goedgezind, maar zit veelal in het conflictmodel met de centrale stad." En met alle kritiek is er ook op het platteland wel sympathie voor de dorpscoördinator: "Het is per definitie een moeilijke functie, want zij zit overal tussenin, maar hoort nergens bij."

De invulling van de baan is mede daarom sterk persoonsafhankelijk, maar zelfs de allerbeste functionaris kan het niet alleen. De coördinatoren ontlenen hun kracht aan de steun die zij krijgen van hogerhand: de burgemeester, wethouder en/of gemeentesecretaris. Een betrokkene verhaalt waarom in zijn gemeente veel kan: "Dat kan omdat we een burgemeester hebben die wil. Hij heeft van een gesloten organisatie een open organisatie gemaakt." Het gaat vaak niet om grote dingen, maar ze bepalen wel zijn positie in de ambtelijke samenleving. Tijdens een buurtvergadering vragen buurtbewoners bijvoorbeeld of ze een doelpaal kunnen krijgen op hun trapveldje. Een wijkcoördinator: "Dan gaat er een halve avond verloren omdat het hoofd Groenvoorziening dat niet wil omdat het met maaien een probleem geeft. Ik zeg dat vervolgens toch toe. En dan zegt de wethouder: 'U heeft het gehoord, die doelpaal komt er.'"

Wijkcoördinatoren zijn er in alle soorten en maten en met een rijke variatie in betiteling. 'Wijkregisseurs' bij de politie hebben in één straat te maken met een groot aantal partijen, vanuit de overheid alleen al de inspecties voor bouw- en woningtoezicht, ambtenaren belast met bestemmingsplannen, milieudiensten, enzovoort. 'Programmamakelaars' bevorderen de totstandkoming van samenwerkingsverbanden in het kader van brede scholen. De sleutel voor de samenwerking tussen centrale stad en deelgemeente bij herstructurering is de 'accountmanager' die zich binnen de gemeentelijke diensten concentreert op de deelgemeente.

Geconfronteerd met patstellingen of grotere acties die meer menskracht en deskundigheid behoeven of buurtoverstijgend zijn, schakelen overheden over op een tijdelijke 'versneller'. Een Rotterdamse stadsmarinier zegt bijvoorbeeld: "Het is dan de kunst om die patronen te doorbreken. Ik ga niet als een breekijzer te werk, maar ben meer een stimulator." Grote gemeenten en provincies doen ook een beroep op hun projectmanagementbureau (PMB). Het Amsterdamse PMB bemiddelt tussen een bonte verzameling partijen, zoals krakers, culturele groepen, corporaties en vastgoedmakelaars over onderwerpen uiteenlopend van culturele broedplaatsen, infrastructuurontwikkeling en woningbouw.

Tegelijk waarschuwen veteranen van de wijkaanpak: maak het niet te moeilijk en vergeet niet dat de wijk vooral een administratieve eenheid is. Onthoud dat de buurt van de meeste bewoners kleiner is en dat ze vragen om eenvoudige producten en processen. Jaarplannen, wijkbeheer- en wijkontwikkelingsplannen schieten hun doel voorbij; het is onduidelijk welke invloed bewoners hebben en het zijn zaken die te ver van hun bed zijn. Een enkeling heeft alle geloof verloren: "Het hele wijkgericht werken is onzin: er zit één afdeling Wijkgericht Werken in het stadhuis en die doet voor elke wijk hetzelfde. Hoe kan je nou in een stad, waar een grote diversiteit aan wijken is, in elke wijk hetzelfde doen?" Het is extreem gesteld en doet ongetwijfeld velen tekort, maar voorstanders van de kantelingsgedachte (par. 4.4.2) benadrukken dat de wijkaanpak veelal is uitgedacht door instellingen en diensten en dus vorm heeft gekregen vanuit hun institutionele kijk op maatschappelijke problemen en de bijbehorende afbakening van 'de buurt'.

4.4.2 GEKANTELDE ORGANISATIE

Vanuit de vraaglogica wordt de vormgeving van bestuurlijke processen sterker bepaald door de behoeften van bewoners en veldwerkers aan de frontlijn (differentiatie, niet-verkokering, terughoudendheid). De voordelen zijn een grotere herkenbaarheid en toegankelijkheid voor de burger en een eenvoudiger focus op kerntaken met op termijn de daarbijbehorende waarschijnlijkheid van een grotere effectiviteit en efficiëntie van het gehele apparaat. Tilburg, Zaanstad, Delft en Moerdijk kantelden bijvoorbeeld hun ambtelijk apparaat en bestuurlijke processen om zich beter te kunnen richten op de vraag van de burger.

De kanteling heeft tot gevolg, zo is de veronderstelling, dat ambtenaren beter worden aangestuurd en dat zij zich meer richten op producten die passen bij de behoeften van bewoners. De vraaglogica van de burger moet resulteren in een ondersteunende overheid die meer ruimte laat voor de initiatieven vanuit de buurt. Dat vereist – nog meer dan voor de succesvolle doorvoering van zwaardere coördinatievormen binnen een functionele organisatie – een sterke burgemeester en een dito gemeentesecretaris. Als duo moeten zij strak leidinggeven aan zowel een samenwerkend collegeteam als aan het ambtelijke apparaat dat onvermijdelijk aftast hoe dik de nieuwe horizontale lijnen binnen de organisatie in de praktijk worden getrokken. Zo nodig moet op dat punt volstrekte

duidelijkheid worden geboden door het doorhakken van operationele knopen. Dit geldt, zeker in het duale stelsel, ook in de richting van de gemeenteraad. Ervaren waarnemers waarschuwen ons: "De politiek moet zich minder met de burger bemoeien en meer de agenda voor de stad bepalen." Pas daarom op, waarschuwt een buurttrekker: "De nieuwe regenten zijn opgestaan." Ze wijzen op het risico van cliëntelisme en een overmatige bemoeienis van de raad met uitvoeringsdetails.

Het lijkt inderdaad bijna tegennatuurlijk voor ambtenaren en politici om veel ruimte te laten voor een *eigen* invulling per buurt. Een adviseur overweegt: "Tja, kennelijk is de overheid mentaal niet in staat te denken hoe zij de burger het beste kan bedienen. De overheid heeft niet die bedieningsagenda, maar een stadhuisagenda." Een wethouder had de grootste moeite om zijn – deskundige – ambtenaren ervan te weerhouden de buurtoverlegvergaderingen te bezoeken: "Laat ze met rust!" Om daarna 'ja' te zeggen tegen de actieplannen van de bewoners, "ook al dacht ik van sommige plannen: is dat nou nodig?" Ambtelijke buurttrekkers hebben een dringende behoefte aan ruimte, zowel in de richting van hun stadhuiscollega's als naar de raad. Wat is, met een aantal jaren frontervaring, je hartewens?, vragen we aan Willem, een ambtenaar die is belast met buurtbeleid. Wijzend op zichzelf hoopt hij op "bestuurders die dit soort rare snuiters blijven dekken. Alleen dan heb je de durf en de ruimte om buiten begane paden te treden." Hij boft, de wethouder kent zijn plaats in de duale besluitvorming met een gekantelde organisatie: "Mijn rol is Willem vrij te houden."

Maar – het is de essentie van de vraaglogica – Willems rol is in de eerste plaats de buurtbewoners vrij te houden en hen als ondersteuner te inspireren tot een grotere zelfredzaamheid. Een ervaren oud-wethouder vertelt ons: "Je moet uitgaan van een positief engagement van bewoners. Dus niet eerst een plan opstellen en daarvoor draagvlak proberen te creëren, maar vanuit draagvlak een plan ontwikkelen en verwerkelijken." Nog meer bepalend dan de gemeentelijke trekkers zijn daarom de initiatiefnemers in de buurten. Wat heb je nodig om de solidariteit tussen bewoners en hun verbondenheid met hun buurt om te zetten in een succesvolle samenwerking? De lessen verschillen vanzelfsprekend per buurt, maar de drieslag waarvan we leerden in het Friese Reduzum is voor veel gevallen relevant:

1 *Buurtvisie.* Het formuleren van zo'n visie vergroot de betrokkenheid van alle bewoners en vertaalt zich in een gezamenlijk langetermijnperspectief. Voor veel initiatieven is immers een lange adem vereist. De buurtvisie maakt ook het communiceren met de gemeente makkelijker.
2 *Buurtvereniging.* Het succes schuilt in het betrekken van mensen bij het ontwikkelen en uitvoeren van plannen. "Zodra we een probleem hebben, wordt er een werkgroep opgericht." De ideeën en activiteiten moeten uit de werkgroepen komen en het bestuur moet afstand houden. Mensen zijn maximaal drie jaar lid van een werkgroep; dan moeten ze worden opgevolgd.
3 *Communicatiekanalen.* Een gratis mededelingenblad of een website is essentieel voor het onderhouden van de verbindingen waaronder opiniepeilingen

en aankondigingen van de lokale overheid of het bekendmaken van stageplaatsen en vacatures in de buurt. Verenigingen betalen een bijdrage en mogen alle berichten plaatsen.

Op vele plaatsen is blijkens ons veldonderzoek sprake geweest van buurtinitiatieven met bewoners die ruimte vroegen en overheden die hun die ruimte gaven. In het West-Brabantse Nieuwendijk kreeg een zelfbenoemd comité de complexe aanleg van een verlicht fietspad naar Gorkum voor elkaar en is nu door de wethouder gevraagd om een masterplan uit te werken voor een multifunctioneel buurtcentrum: "Nemen jullie het voortouw maar." Daarbij is een aantal (financiële) spelregels vastgelegd en heeft de wethouder zich voor een halfjaar 'teruggetrokken'. Het comité beschouwt zichzelf als een informeel netwerk, dat geregeld overlegt met de grotere verenigingen (zoals de voetbalclub en de volleybalvereniging) en ook regelmatig dorpsbijeenkomsten organiseert.

In Amsterdam 'toverde' de NV Zeedijk in 20 jaar tijd een van de beruchtste buurten om tot een van de betere winkelstraten. Een trekker van het eerste uur benadrukt het belang van een ondersteunende overheid die ruimte laat: "Het gaat om publiek-private samenwerking (PPS). De som is meer waard dan de aparte delen. Er is te weinig uitwisseling tussen deze twee werelden. Er is in Nederland een fundamenteel wantrouwen tussen overheid, bedrijfsleven en burgerij. Er is geen traditie in PPS."

Uit de vele praktijkgevallen waarover wij werden geïnformeerd, is een aantal lessen af te leiden. In de eerste plaats benoemen trekkers zichzelf of worden zij gecoöpteerd. Criteria zijn betrokkenheid en empathie: het moet 'leuk' zijn om aan een gezamenlijke kar te trekken. Initiatieven werken goed "door mensen die elkaar mogen". De overheid moet dus niet te veel zeuren over de representativiteit van initiatiefnemers, maar blij zijn als goede mensen zich voor goede doelen verenigen. Er is immers een tweede les die terugkeert op vele plaatsen: haak aan waar (nog) iets is. Indien de sociale netwerken in een buurt sterk zijn, moet je er niet aan morrelen, maar ze ondersteunen. Het is echter moeilijk om iets op gang te brengen als er geen samenhang (meer) bestaat. Zijn de netwerken afgetakeld, dan is een sterke professionele infrastructuur bij de wederopbouw vereist.

4.5 CONCLUSIE: MET BESTUURLIJK VAKMANSCHAP VEEL TE BEREIKEN

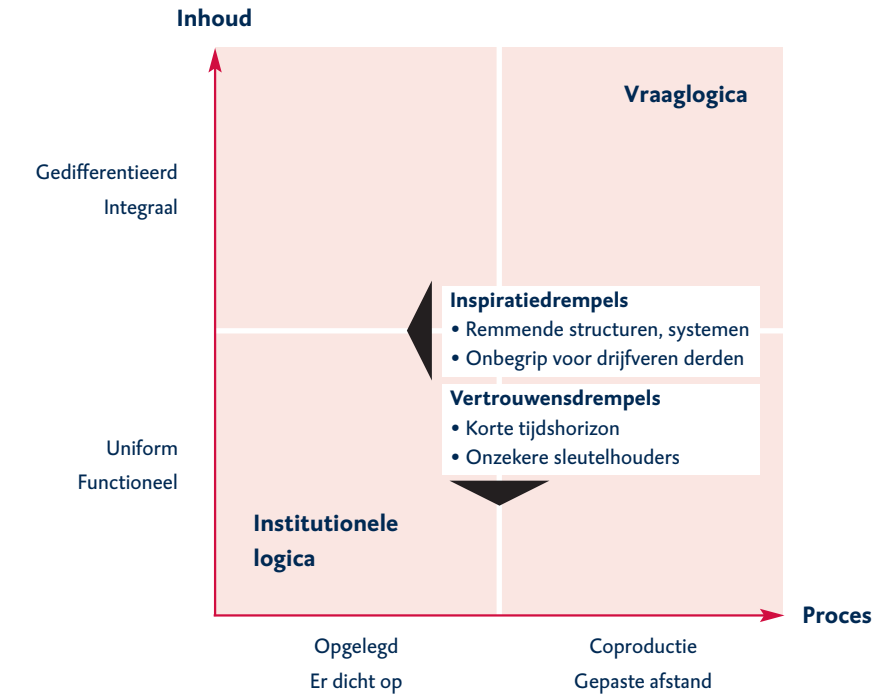
Ons veldonderzoek geeft tal van indicaties over de voorwaarden waaronder buurtinitiatieven succesvol kunnen zijn. Bij succes is er sprake van een meerwaarde voor zowel bewoners als overheid en sociale spelers. Beleidsmakers en -uitvoerders met aspiraties in deze richting staan echter voor een aanmerkelijke bestuurlijke uitdaging. Zij moeten hun positie bepalen ten aanzien van de vier gesignaleerde spanningsvelden (par. 4.2). Zij moeten ook kiezen met welke instrumenten ze het beste kunnen omgaan met de drempels voor verandering

(par. 4.3). De noodzakelijke veranderingen binnen hun eigen organisatie en daarbuiten kunnen zonder overdrijving worden omschreven met de term cultuuromslag. Het gaat om een andere wijze van werken waarbij de op dit moment dominante institutionele logica opschuift ten gunste van de vraaglogica van bewoners. Dat tezelfdertijd ook de provisielogica van de sociale spelers om een hernieuwde invulling vraagt, is nader toegelicht in ons rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* (WRR 2004) en compliceert hun bestuurlijke taakstelling verder.

Ons veldonderzoek laat zien in welke richting zij de beleidsoplossingen moeten zoeken. Bij de spanningsvelden en de drempels is sprake van twee dimensies: inhoud en proces. Het zijn 'echte' dimensies, in de zin dat ze niet los van elkaar staan, maar gezamenlijk het speelveld omschrijven waarop de oplossingen vorm dienen te krijgen, zoals is uitgebeeld in figuur 4.3. De institutionele logica onderscheidt zich door een nadruk op een uniforme en functionele beleidsinhoud, aanbodgedreven processen en van bovenaf opgelegde regels door instanties die dicht op hun doelgroepen zitten. Het is een logica die goed aansluit bij de leefbaarheidsproblematiek in veel achterstandsbuurten waar de sociale cohesie tekortschiet.

Diagonaal daartegenover op het speelveld staat de vraaglogica, met een inhoudelijke nadruk op gedifferentieerd en integraal beleid en beleidsprocessen die

Figuur 4.3 Speelveld voor bestuurlijke verandering



coproductie nastreven bij de beleidsvorming en een gepaste afstand bij de uitvoering. Deze logica is toegesneden op de behoeften en kwaliteiten van buurten met juist veel samenhang. Overheid en sociale spelers moeten daarbij als het ware terugtreden: vrijheid laten, decentraliseren, condities creëren waaronder mensen vrijwillige initiatieven nemen. Dit zijn elementen van een paradigma dat wezenlijk anders is dan het paradigma waarop buurt- en wijkbeleid in de jaren vijftig of de jaren zeventig/tachtig op gebaseerd was. Haagse en gemeentelijke agenderingsmachines moeten enigszins op afstand worden gehouden.

De bestuurlijke uitdaging wordt vergroot doordat veel, vooral grotere steden te maken hebben met zowel *hot spots* in achterstandsbuurten als – noem het maar – 'vreedzame' buurten. Binnen een enkele organisatie moeten dus twee totaal verschillende culturen tot ontplooiing worden gebracht. Aan de top van die organisaties moet dat zelfs gebeuren door een en dezelfde personen. Dat stelt hoge eisen aan de betrokken bestuurders: het is slechts weinigen gegeven om in meerdere 'sporten' te excelleren en op teamniveau is dat nog zeldzamer. Daarbovenop komt de taakstelling die voortvloeit uit een verschuiving van de institutionele naar de vraaglogica. Idealiter heeft die plaats wanneer de sociale inhaalslag in een achterstandsbuurt zijn voltooiing nadert of wanneer beleidsmakers besluiten de sprong te maken omdat ze dat passender bij de behoeften en kwaliteiten van bewoners achten. In die gevallen dienen passende oplossingen te worden geformuleerd voor de geschetste drempels voor verandering.

Een veranderingstraject moet zorgvuldig worden doordacht en uitgevoerd; de verschillende stappen die daar onderdeel van zijn hebben we in bijlage 1 uitgeschreven. Het succesvol doorvoeren van veranderingstrajecten, bewijst de praktijk, is vaak een combinatie van bestuurlijk vakmanschap, een goed begrip van de context, een lange adem (volhouden, continuïteit ten aanzien van middelen en mensen), en ongetwijfeld ook een dosis geluk bij het grijpen van het goede moment. We komen daarop terug in hoofdstuk 6, waar we beleidsaanbevelingen voorleggen voor de gemeentelijke overheid en sociale spelers, maar ook met betrekking tot de vereiste ondersteuning vanuit rijk en provincies, en 'de politiek'. Eerst willen we in het volgende hoofdstuk onderzoeken in hoeverre onze empirische bevindingen worden gedekt door het onderzoek van derden en of ze ook van generieke toepassing zijn. Bovendien is de tweede onderzoeksvraag, die we ons stelden, vooralsnog onbeantwoord: kunnen buurtinitiatieven en buurtbeleid bijdragen aan het versterken van sociaal en mogelijk ook politiek vertrouwen?

5 DE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN BUURTGERICHT BELEID

5.1 TWEEDE ONDERZOEKSVRAAG: BIJDRAGE AAN SOCIAAL EN POLITIEK VERTROUWEN?

In de twee voorgaande hoofdstukken is, mede op basis van de onderzochte praktijkgevallen, een bevestigend antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag die we ons stelden. We concludeerden dat een buurtgericht beleid onder voorwaarden kan bijdragen aan de aanpak van een aantal leefbaarheidsproblemen: fysieke inrichting, veiligheid, onderwijs en sociale infrastructuur. Overheid en sociale spelers dienen dan wel adequaat om te gaan met de bestuurlijke spanningsvelden waarvoor zij zich geplaatst zien. Dit vereist een grote inspanning op een beleidsagenda die toch al zwaar is belast. Voordat de decentrale overheid besluit een buurtgericht beleid te ontwikkelen, moet plausibel worden gemaakt dat de toegevoegde waarde daarvan zo groot is dat het de moeite loont. We willen bovendien geen overdreven verwachtingen creëren: buurtbeleid is niet de kuur voor alle maatschappelijke kwalen. Op dat vlak kunnen vele mythen en misvattingen worden onderkend, die onder andere door Duyvendak en Hortulanus (1999) aan de kaak zijn gesteld.

Gegeven deze voorwaarden en relativeringen komt de vraag op wat daadwerkelijk de toegevoegde waarde van buurtbeleid is. De 'bewijslast' die we in dit hoofdstuk op ons nemen, bestaat daarom uit enkele onderdelen. Allereerst zal in paragraaf 5.2 worden aangetoond dat de conclusies van de hoofdstukken 3 en 4 niet slechts hun waarde ontlenen aan de geselecteerde praktijkgevallen, maar ook meer generiek relevant zijn. Vervolgens moet worden vastgesteld of de inhoudelijke meerwaarde van het buurtbeleid op de vier bestudeerde terreinen zodanig groot is dat het (meer) prioriteit zou moeten krijgen op de beleidsagenda van overheid en sociale spelers. In deze instrumentele of functionele optiek ligt het buurtbeleid in het verlengde van de tweede en derde golf van buurt- en wijkbeleid (zie hoofdstuk 2). In paragraaf 5.3 gaat het erom hoe er betere resultaten kunnen worden geboekt door de buurt (meer) bij de beleidsvorming en -uitvoering te betrekken.

Deze twee paragrafen leggen de basis voor de behandeling van onze tweede onderzoeksvraag: *kunnen buurtinitiatieven en buurtbeleid bijdragen aan het versterken van het sociaal en politiek vertrouwen?* Het gaat ons daarbij om de indirecte maatschappelijke doorwerking: de toename van het sociaal en politiek vertrouwen die het gevolg kan zijn van een buurtgericht beleid. De buurt fungeert dan uitdrukkelijk als aangrijpingspunt voor beleid. Deze indirecte baten gelden immers in zekere zin als een bijproduct, maar wel een bijproduct dat van groot belang kan zijn.

Zoals Fukuyama (1995), Putnam (2000) en anderen hebben betoogd, vormt *sociaal vertrouwen* de smeerolie van een samenleving; in essentie was dit ook het

idee achter de eerste naoorlogse golf van buurt- en wijkbeleid. In paragraaf 5.4 komt de vraag aan de orde of buurtinitiatieven en buurtbeleid aantoonbaar bijdragen aan een groter sociaal vertrouwen.

Dat ligt problematischer als het gaat om het politiek vertrouwen, dat wil zeggen het vertrouwen in de democratische instituties. De burgerschapsstijlen van een deel van de bevolking kenmerken zich door wantrouwen dan wel onverschilligheid, waardoor zich haarscheuren voordoen in het politiek vertrouwen. Paragraaf 5.5 biedt, uitgaande van bestaande theoretische raamwerken, enige handvatten om elk van deze stijlen beter te begrijpen.

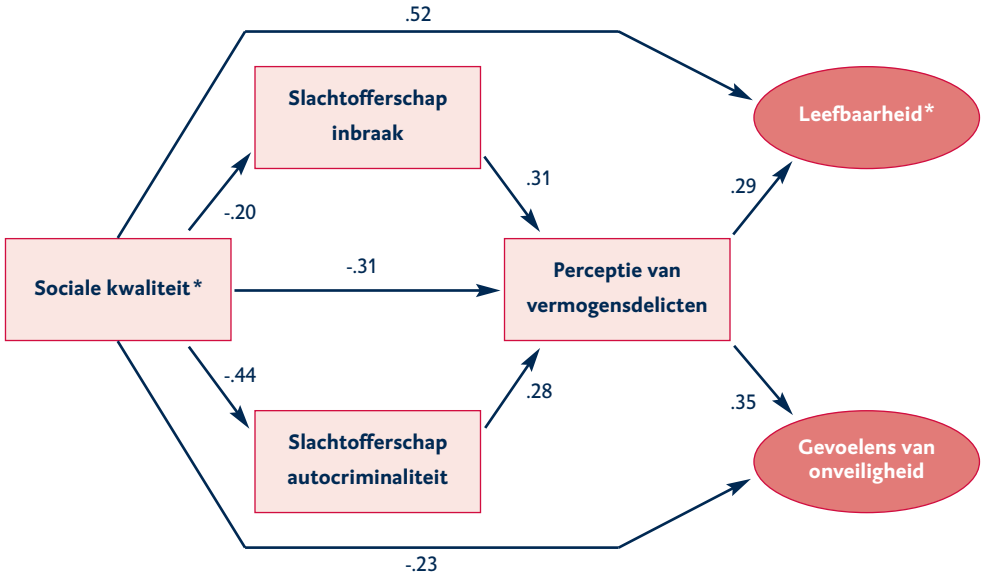
Sociaal en politiek vertrouwen zijn dus niet zo sterk aan elkaar gecorreleerd – en zeker niet één-op-één – als men zou verwachten. Een beleidsaanpak die zich beperkt tot het herstel van de sociale betrokkenheid (bijvoorbeeld via de versterking van *civil society* of de buurt), biedt geen zekerheid dat kan worden voorkomen dat de haarscheuren in het politiek vertrouwen uitgroeien tot breuklijnen. Nieuwe hypothesen zijn daarom vereist om greep te krijgen op de oorzaken van een mogelijk afnemend politiek vertrouwen. Deze komen in paragraaf 5.6 ter sprake. De conclusie in paragraaf 5.7 luidt dat de politiek een complexe politieke taakstelling te wachten staat.

5.2 VERGELIJKING MET ANDER ONDERZOEK

Hoe representatief zijn de resultaten van de gevolgde casusbenadering? De grote lijnen van de empirische bevindingen blijken niet beperkt te zijn tot de geselecteerde praktijkgevallen. De relevantie van de onderzochte beleidsterreinen, en daarmee de relevantie van de onderzochte praktijkgevallen, wordt bevestigd in het onderzoek van derden. Het meest overtuigend gebeurt dat door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) (2004b) met behulp van het grootschalige Woningbehoefte Onderzoek 2002 (VROM 2003). Daaruit blijkt dat 88 procent van de Nederlandse bevolking met een gemiddelde rapportcijfer van 7,7 (zeer) tevreden is met zijn woonomgeving. Naast een aantal objectieve indicatoren zoals aandeel allochtonen en jongeren, inkomen en soort bebouwing, wordt die tevredenheid in hoge mate bepaald door drie van onze vier hoofdthema's: de fysieke omgeving (de openbare ruimte en voorzieningen); overlast, criminaliteit en veiligheid; en de sociale omgeving (de mensen en hoe men met elkaar omgaat) (VROM 2004b: 45).

Onze bevindingen krijgen ook steun vanuit de analyses van Van Dijk et al. (2000), die laten zien dat de sociale relaties in buurten – "de mate waarin bewoners met elkaar contact hebben én de kwaliteit van dat contact" – kunnen bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke problemen zoals (gevoelens van) veiligheid en leefbaarheid (figuur 5.1).

Figuur 5.1 **Sociale relaties als bron van leefbaarheid en veiligheid**
Statistische correlaties



* Sociale kwaliteit heeft betrekking op de mate waarin bewoners met elkaar contact hebben en op de kwaliteit van dat contact. Onder leefbaarheid verstaan we hier, in navolging van De Hart 2002, het samenspel tussen fysieke kwaliteit, sociale kwaliteit, sociale kenmerken en veiligheid van de omgeving.
Enerzijds is er sprake van een direct effect (de pijl die vanuit sociale kwaliteit is getrokken en die rechtstreeks gaat naar leefbaarheid en onveiligheidsgevoel). Anderzijds zijn er ook indirecte effecten. Een lage sociale kwaliteit in een buurt hangt samen met een relatief hoog percentage inbraken en meer inbraken in een gebied verstevigen het gevoel bij burgers dat er relatief veel vermogenscriminaliteit in hun buurt voorkomt, en dat idee leidt weer tot een gevoel van onleefbaarheid en onveiligheid. Via slachtofferschap van autocriminaliteit loopt een vergelijkbaar indirect effect. En bovendien heeft de factor sociale kwaliteit ook zelfstandig een effect op het idee dat er veel vermogenscriminaliteit in een buurt wordt gepleegd.

Bron: Van Dijk et al. (2000)

Van Poll (1997) volgt in zijn promotieonderzoek een andere benadering. Met gebruik van verschillende methodieken stelt hij vast welke factoren een rol spelen bij de beoordeling van de woon- en omgevingskwaliteit door burgers. Als belangrijkste buurtfactoren beschouwt hij: voorzieningen (bijvoorbeeld scholen, groen, openbare verlichting, openbaar vervoer, winkels); (sociale) veiligheidsrisico's (bijvoorbeeld inbraak, vandalisme, drugs, straatroof, verkeer); sociale banden in de buurt; milieuhinder (bijvoorbeeld geluidsoverlast, bodemverontreiniging); hygiëne/straatvuil (bijvoorbeeld vuilnis, afbraak, lelijke en verlaten gebouwen, onderhoud); en drukte (bijvoorbeeld bevolkingsdichtheid in de buurt, drukke straten).

Opiniepeilingen van de Consumentenbond, Motivaction en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) bieden verdere indicaties voor de relevantie van een buurtgericht beleid op gemeentelijk niveau. De Consumentenbond (2003) vroeg een kleine 4.000 burgers om 100 euro extra te verdelen over concrete bestedingsdoelen binnen hun gemeentebegroting. Zij bleken het meeste geld te willen uitgeven aan meer blauw op straat, meer cameratoezicht en dergelijke (25 euro), op afstand gevolgd door beter onderhoud en schoonhouden van bestrating (14 euro). Weer daarachter bevonden zich de huisvesting voor burgers, het onderhoud van scholen, de groen- en speelvoorzieningen en de vuilnisophaal. Het zijn alle doelen met een hoog buurtgehalte; in de top-negen vallen alleen belastingverlaging en snellere afhandeling van procedures niet onder die noemer.

De gegevens van Motivaction bevestigen het belang dat 'de burger' hecht aan maatschappelijke problemen met een belangrijk, zij het stellig niet exclusief, aangrijpingspunt in de buurt. Gevraagd naar de zaken die de gemeente het meest dringend moet verbeteren, staan veiligheid en openbare orde met voorsprong op de eerste plaats, gevolgd door de manier waarop mensen met elkaar omgaan (sociale kwaliteit), verkeersveiligheid, parkeerbeleid en publieke voorzieningen.

Tabel 5.1 Meningen van bewoners over hun eigen buurt

Algemene tevredenheid, maar verschillen in beleving en gebruik
(in % van respons[1])

	Bewoners van achterstands-buurten[2]	Bewoners van middenstands-buurten[3]	Bewoners van voorstands-buurten[4]
Tevreden met de kwaliteit van de woning	**72**	**76**	**87**
Veilig gevoel in huis	**91**	93	**96**
Plekken of straten waar men 's nachts liever niet komt	**47**	**34**	**21**
Bang om lastiggevallen of beroofd te worden in de buurt	**19**	**12**	**7**
Overlast van bekladding en vernieling in de buurt	**33**	**22**	**20**
Overlast van andere buurtbewoners	**15**	**11**	**9**
Gebruik van openbaar groen in de buurt	**64**	**68**	**76**
Gebruik van recreatiemogelijkheden in de buurt	**55**	**62**	**77**

[1] Voor vetgedrukte getallen gelden statistisch significante afwijkingen van het gemiddelde (95%-betrouwbaarheidsniveau).

[2] Wijken waarvoor een meerjarenontwikkelingsprogramma (MOP) is opgesteld.

[3] Geen achter- of voorstandswijken.

[4] Inkomen hoger dan € 3.000 per maand, niet wonend in MOP-wijk.

Bron: VROM 2000, geanalyseerd door Motivaction

Enquêteonderzoek van het SCP (2004) bevestigt voorts accenten uit ons eigen veldonderzoek. Ruim 80 procent van de mensen verwacht bijvoorbeeld in 2020 meer zelf verantwoordelijk te zijn voor de veiligheid in de eigen woonomgeving; een kleine 90 procent denkt dat toezicht meer door particuliere beveiliging zal worden verricht en stemt daar in ruime meerderheid ook mee in (SCP 2004: 481; zie par. 3.3). Burgers hechten ook belang aan de brede school; een kleine 60 procent acht het waarschijnlijk dat in 2020 scholen zich buiten de gewone schooltijd veel meer dan nu zullen bezighouden met zaken als naschoolse opvang, hulp bij opvoeding en huiswerkbegeleiding en ruim 60 procent acht dat wenselijk (SCP 2004: 404; zie par. 3.4).

Ook de differentiatie naar soort buurt, zoals al is gesignaleerd in de hoofdstukken 3 en 4, is in andere onderzoekingen herkenbaar. De meeste mensen zijn redelijk tevreden met hun woning, maar er worden accenten geplaatst als het gaat om de directe woonomgeving (tabel 5.1). Zo wensen de bewoners van achterstandsbuurten meer aandacht voor hun veiligheid en de verloedering van de openbare ruimte, terwijl in voorstandsbuurten wordt gevraagd om een zwaarder accent op de fysieke inrichting.

Enigszins verrassend, zeker voor beleidsmakers die het platteland soms nog identificeren met landbouw, is de grote gelijkenis tussen dorpen en steden (par. 2.3). Slechts op een beperkt aantal punten is er sprake van statistisch significante verschillen tussen dorpelingen en stedelingen in hun leefbaarheidsbeleving (tabel 5.2). Vooral de veiligheidsbeleving weegt in grote steden veel zwaarder dan op het platteland. Dit bevestigt de bevindingen van ons veldonderzoek en dat van anderen zoals Thissen (2001) en R. Engbersen et al. (2001; 2003): het platteland is niet meer wat het is geweest. De media, televisie vooral, brachten de wereld binnenshuis. Met de komst van de 'tweede auto' zijn bovendien problemen van fysieke mobiliteit (openbaar vervoer) minder zwaarwegend geworden en hebben agrarische werkdorpen zich in toenemende mate ontwikkeld tot woondorpen, met steeds vaker een regionale economische en sociale oriëntatie (werk en vertier). Instromers – veelal in de orde van 50 procent in een tiental jaren – worden snel opgenomen in dorpsgemeenschappen die worden gekenmerkt door nieuwe vormen van samenbinding, gebaseerd op een gedeelde trots.

De conclusie is dat het belang dat onze gesprekspartners tijdens het veldonderzoek aan de geselecteerde beleidsterreinen hechtten, breder wordt gedeeld, ook waar mogelijk op dit moment (nog) geen sprake is van experimenten met een grotere buurtbetrokkenheid.

5.3 DE INHOUDELIJKE TOEGEVOEGDE WAARDE

Op elk van de onderzochte terreinen kan met behulp van een buurtgericht beleid grote 'winst' worden behaald. Op dit moment is deze potentie echter om verschillende redenen nauwelijks verwerkelijkt in het bestaande beleid. Er ligt dus een uitnodiging aan beleidsmakers om de kansen aan te grijpen.

Tabel 5.2 Mening van dorpelingen en stedelingen over hun gemeente

Verwachte accenten
(in % van de respons[1])

Welke zaken moeten binnen uw gemeente het meest dringend worden verbeterd?	Dorps-bewoners[2]	Overigen
Veiligheid en openbare orde	**29**	**58**
De manier waarop mensen met elkaar omgaan	**21**	**33**
Parkeerbeleid	**18**	**28**
Gemeentereiniging	**10**	**13**
Sportvoorzieningen	**11**	**7**
Openbaar vervoer	**24**	**19**
Publieke voorzieningen (school, ziekenhuis, postkantoor, enz.)	**26**	**19**

[1] Voor vetgedrukte getallen gelden statistisch significante afwijkingen van het gemiddelde (95%-betrouwbaarheidsniveau).

[2] Stedelijkheid 4 of 5 (minder dan 1.000 adressen per km^2 en gemiddeld inkomen minder dan € 3.000 netto per maand).

Bron: Motivaction

5.3.1 WINSTKANSEN OP VERSCHILLENDE LEEFBAARHEIDSTERREINEN

Kan een sterker accent op de buurt in termen van maatschappelijk rendement zodanig zinvol zijn dat de overheid er verstandig aan doet een buurtgericht beleid vorm te geven? Het gaat de reikwijdte van dit rapport te boven om een kwantitatieve onderbouwing van alle kosten en baten te leveren en die bovendien te vergelijken met andere benaderingen met (deels) vergelijkbare doelen. De potentiële financiële voordelen lijken echter zo groot dat met een redelijke waarschijnlijkheid mag worden gesproken van een tot nu toe gemiste kans.

Stel, ter illustratie, dat op het terrein van de fysieke inrichting de waarde van het onroerend goed door gerichte buurtacties met een procent zou toenemen. Dit is op basis van de bestaande inzichten zonder twijfel een lage schatting – we wezen in paragraaf 3.2 bijvoorbeeld op de meerwaarde van groen en veiligheid. Ons beperkend tot alleen het woningbestand van de wooncorporaties, dat volgens het ministerie van VROM op basis van de WOZ-taxatie in 1999 een waarde heeft van ruim 220 miljard euro, zou dit een stijging betekenen in de orde van 2 miljard euro. Of stel dat de kinderopvang door de brede scholen zodanig verbetert dat de arbeidsparticipatie van vrouwen verder kan toenemen van de huidige 57 procent naar, zeg, 60 procent; nog steeds 13 procentpunt minder dan in een land als Denemarken (SCP 2000: 98). Conservatieve schattingen duiden op een verdere toename van het binnenlands product als gevolg van

zo'n participatietoename met ruwweg 3 miljard euro (Keuzenkamp 2000; Winsemius en Houtepen 2002: 11).

Welke besparing zou voorts zijn te realiseren bij de opvang van kwetsbare groepen en individuen – gehandicapten en senioren bijvoorbeeld – omdat de buurt hierbij meer taken op zich neemt? En wat zijn de denkbare baten van een buurtgericht beleid op het gebied van veiligheid en onderwijs, bijvoorbeeld doordat de maatschappelijke kosten dalen ten gevolge van de afgenomen kleine criminaliteit of de verminderde schooluitval? Amerikaans onderzoek wijst op de vicieuze cirkel van sociale buurtkwaliteit en harde misdaad: "The combined measure of informal social control and cohesion and trust remained a robust predictor of lower rates of violence" (Sampson et al. 1997; zie ook De Hart 2002; Engbersen et al. 2005). We zullen ons niet wagen aan numerieke schattingen van de doorwerking. Het gaat echter steeds om grote bedragen en een – beperkte – verbetering op elk van dit soort punten is op basis van ons empirisch onderzoek denkbaar.

Ook op andere beleidsterreinen, die in ons veldonderzoek niet zijn meegenomen, is sprake van tekortkomingen die (deels) op buurtniveau kunnen worden opgelost. De grote verschillen tussen buurten als het gaat om algemene gezondheidsindicatoren – zoals sterftekans, het percentage mensen met een chronische aandoening of (gezonde) levensverwachting – worden mede bepaald door de kwaliteit van de sociale en fysieke omgeving (zie RIVM 2000: 222 en de daar vermelde bronnen Mackenbach en Verkleij 1997 en Van Oers et al. 1998; ook Putnam 2000: 326 e.v.). En bij het milieubeleid, speciaal waar het betreft energiebesparing en de daarmee verband houdende klimaatverandering, kan een buurtaccent positief bijdragen.

Over de indirecte, vooral kwalitatieve voordelen van de buurt als aangrijpingspunt voor beleid, bijvoorbeeld in de vorm van een verbeterd sociaal en economisch klimaat, spraken we nog niet; ook die kunnen vooralsnog als een bijproduct worden beschouwd van een sterker buurtaccent op de vier besproken beleidsterreinen. Hoewel dus een nadere, zo mogelijk kwantitatieve uitwerking zinvol is, mag op dit moment redelijkerwijs worden verondersteld: een extra buurtaccent biedt het vooruitzicht van een maatschappelijke meerwaarde. De eerste onderzoeksvraag zoals geformuleerd in hoofdstuk 1 kan daarmee ook vanuit de invalshoek van maatschappelijk rendement positief worden beantwoord: activiteiten van mensen in buurten kunnen bijdragen aan de aanpak van alledaagse leefbaarheidsproblemen. In welke mate en hoe dat vorm kan krijgen, zowel qua inhoud als proces, komt in volgende paragrafen aan de orde.

5.3.2 OORZAKEN VAN HET NIET BENUTTEN VAN WINSTKANSEN

De potentie van buurtgericht beleid is tot nu toe nog maar nauwelijks benut in bestaande beleidsaanpakken. De drie voornaamste oorzaken die daarvoor kunnen worden aangewezen, zijn: (a) veranderde inzichten; (b) onvoldoende onderbouwde beleidstheorieën; (c) een niet altijd succesvolle beleidsuitvoering.

Veranderde inzichten

In hoofdstuk 2 is ingegaan op de kritiek van de socioloog Van Doorn (1955) op de kortstondige buurt- en wijkgolf aan het begin van de jaren vijftig van de vorige eeuw. Belangrijk punt van zijn kritiek was de romantisering van het buurtidee als belangrijke vorm van 'gemeenschap' (die verloren was gegaan dan wel dreigde te gaan). Van Doorn gaf aan dat mensen meer contacten en integratiekaders hadden dan de directe buurt waarin ze leefden. Een halve eeuw van economische en maatschappelijke ontwikkeling verder is dat des te meer waar.

Ons onderzoek staat dan ook niet in het licht van het entameren van een 'buurtbeleid' zoals dat sommigen aan het begin van de jaren vijftig voor ogen stond, refererend aan een organisch opgebouwde samenleving, vanuit cellen van onderop: gezin, buurt, wijk, enzovoort (en ingaand tegen de verzuilde samenleving – dát was de politieke strekking ervan in dat tijdsgewricht). In dit onderzoek staat daarentegen het idee centraal dat er doorgaans meer *zelforganiserend vermogen* bij mensen aanwezig is dan door beleidsmakers en -uitvoerders wordt verondersteld. Als we hier spreken van buurtbeleid bedoelen we iets anders: wat zijn de mogelijkheden voor mensen op kleinschalige niveaus (de buurt) om zélf leefbaarheidsproblemen aan te pakken en welke condities bevorderen dat? Vervolgens is de vraag wat overheid en sociale spelers kunnen doen (en laten) om de condities daarvoor te beïnvloeden. Daarover handelt dit rapport.

Netwerktheoretici zoals Wellman waarschuwen ook: wie 'gemeenschap' onderzoekt, moet niet bij de buurt beginnen (Blokland-Potters 1998: 73). In veel oudere literatuur wordt een buurt als een gemeenschap gezien: een territoriale uitdrukking van een sterke binding. Later is die idee meer en meer losgelaten (voor een recent overzicht hoe 'de buurt' is geconceptualiseerd in 40 jaar sociaal-geografisch onderzoek, zie Van Engelsdorp Gastelaars 2003). De meeste auteurs nemen nu afstand van het 'buurt = gemeenschap'-idee (Blokland-Potters 1998: 243). Wellman et al. stellen bijvoorbeeld vast dat mensen een veelvoud van relaties onderhouden, waarvan vele buiten de buurt. Ook uit Nederlands onderzoek is bekend dat mensen zich weliswaar het meest verbonden voelen met degenen met wie zij bepaalde interesses in de vrije tijd delen, maar dat wordt direct gevolgd door opleiding en werk (SCP 2003). De sterk toegenomen participatie van vrouwen in het arbeidsproces en de grotere instroom plus de langere duur van opleidingen hebben sociale netwerken verruimd. Traditionele contacten, bijvoorbeeld in de buurt, verloren daarbij aan gewicht.

We sluiten ons in dit opzicht aan bij Wellman en de zijnen. Klassieke buurtdefinities gaan uit van een gegeven aantal bewoners en een min of meer vanzelfsprekende begrenzing, zoals een bepaalde geografische afmeting of een bestuurlijk-administratief geïnspireerde wijkindeling. Indien mensen zelf hun buurt definiëren, vanuit een buurtbeleving van een sociaal netwerk met voor hen belangrijke contacten, dan ontstaat er een ander beeld. Een aldus gedefinieerde buurt kan bestaan uit een netwerk van sociale knooppunten: eigen woning, kroegen, bistro's, parkjes, een winkelstraat met koffiehoek, enzovoort. Al het tussen-

liggende wordt dan als het ware overgeslagen. Gegeven deze relativering van het buurtbegrip blijft in dit rapport – waar de focus is gericht op de mogelijkheden die mensen op kleinschalig niveau hebben om een aantal concrete leefbaarheidsproblemen in hun directe omgeving aan te pakken – een territoriale maat van zo'n sociale archipel echter wel opgelegd. Zonder af te doen aan de sociale functie die internationaal chattende minigemeenschappen voor mensen kunnen hebben, zijn we daar niet op gericht.

Onvoldoende onderbouwde beleidstheorieën

Het is duidelijk dat een buurtaccent kan bijdragen aan het formuleren van betere oplossingen voor leefbaarheidsproblemen, maar – zoals is aangetoond door Van Dijk et al. (2000) – blijft een kritische instelling vereist. Veel bestaand buurt- en wijkbeleid, zeggen zij, is gebaseerd op beleidstheorieën die bij nadere analyse niet standhouden. Het gaat daarbij om veronderstellingen over het mogelijke nut en effect van bepaalde beleidsmaatregelen die zijn bedoeld om maatschappelijke problemen beter te kunnen aanpakken.

Een tweetal van die veronderstellingen heeft betrekking op de veiligheid en leefbaarheid in buurten en vormt in veel gemeenten een belangrijke grondslag van het beleid. De slagzinnen waaronder het beleid ten uitvoer wordt gebracht, zijn aansprekend. De slogan 'Schoon, Heel en Veilig' gaat uit van de veronderstelling dat 'schoon' en 'heel' factoren zijn die sterk, en misschien zelfs wel oorzakelijk, met verschillen in veiligheid samenhangen. Het is een motto dat goed aanvoelt: troep trekt troep, fysiek gerommel leidt tot sociaal gerommel. Het anti-graffitibeleid in de Verenigde Staten biedt een onderbouwing voor het geloof dat de veiligheid beleidsmatig kan worden bevorderd door ervoor te zorgen dat straten en buurten schoon en heel zijn. Het motto 'Veiligheid door Leefbaarheid' gaat evenzo uit van de veronderstelling dat een laag niveau van leefbaarheid in een buurt doorwerkt in een mindere veiligheid(sbeleving). Het zou dus zaak zijn de leefbaarheid te verbeteren om tegelijkertijd de subjectieve veiligheid ook te verhogen.

De veronderstellingen achter beide theorieën worden echter niet bevestigd door statistische analyses: er blijkt geen wezenlijke oorzaak-en-gevolgrelatie te bestaan tussen het schoon en heel houden van de openbare ruimte aan de ene kant en veiligheid aan de andere kant, noch tussen leefbaarheid en veiligheid. Veeleer hebben beide dezelfde bron: een hoge sociale kwaliteit. Er geldt volgens Van Dijk et al. "dat er in buurten met een hoge sociale kwaliteit klaarblijkelijk een hoge drempel is voor gedrag dat leidt tot verloedering. Als bewoners in een buurt op een aangename wijze met elkaar omgaan, dan remt dat asociaal gedrag. In wijken en buurten waarin 'iedereen' langs elkaar heen leeft is die drempel er niet." Zij concluderen: "Beleid gericht op de verbetering van de sociale kwaliteit van wijken en buurten, zou derhalve een zeer hoge prioriteit moeten krijgen."

In een curieuze toevoeging merkt Van Veenen (2004: 188) op dat blijkens praktijkbeschrijvingen van opbouwwerkers bewonersinitiatieven rond 'Schoon, Heel en Veilig' in veel gevallen niet leiden tot verbindingen tussen groepen, maar veel-

eer tegenstellingen vergroten. Autochtonen brengen overlast, vervuiling en onveiligheid vaak in verband met allochtonen. "Strategieën voor bewonersparticipatie waarin buurtbeheer centraal staat kunnen in buurten-in-verandering contraproductief werken."

Beleidsuitvoering geen onverdeeld succes

Weertman en Meegdes (2002) ondervroegen ambtelijk leidinggevenden en bestuurders van gemeenten met minder dan 150.000 inwoners over hun wijkaanpak. Het beeld dat zij presenteren is gemengd.

Aan de ene kant is het draagvlak onder raadsleden, bestuurders, externe partners en onder de bevolking naar de mening van de respondenten groot. Alleen onder ambtenaren heeft een derde volgens de eigen superieuren vraagtekens. Liefst negen van de tien respondenten ziet een positief effect van wijkaanpak op de betrokkenheid van burgers bij de toekomst van de eigen wijk. De burgers zouden de leefbaarheid van de wijk positiever zijn gaan ervaren. Ook de wisselwerking tussen burgers, externe partners en de gemeente is door de wijkaanpak verbeterd. Burgers hebben meer invloed gekregen op de besluitvorming van de gemeente en ambtenaren hebben meer oog gekregen voor de wensen van de burgers. De overgrote meerderheid van de gemeenten voert dan ook regelmatig overleg met wijkbewoners en -organisaties. In 18 procent van de gemeenten zijn volgens dit onderzoek wijk- of stadsdeelraden ingesteld met eigen bevoegdheden. Wijkplannen zijn daarin een belangrijk onderwerp van gesprek. In ongeveer twee derde van de gemeenten is er een apart wijkbudget beschikbaar gesteld.

Aan de andere kant sporen bij circa 70 procent van de gemeenten de behaalde resultaten niet met de verwachtingen van alle partijen. Men is te vaak ongedurig, wil te snel concrete verbeteringen zien, terwijl voor het oplossen van knelpunten geduld is vereist, vooral op het terrein van de onderlinge communicatie en verantwoordelijkheidsverdeling. Een zorgpunt voor zowel bestuurders als topambtenaren (40 tot 50%) betreft de kennis en vaardigheden van de betrokken beleidsmedewerkers. Alle andere belanghebbenden – met inbegrip van de bewoners, de externe partners en de raadsleden – worden op dit punt positief beoordeeld, de wijkmanagers zelfs opvallend hoog. De interne afstemming binnen de gemeente is door wijkaanpak in de helft van de gemeenten echter niet verbeterd. Misschien komt dit mede doordat circa driekwart van de gemeenten de directe verantwoordelijkheid vaak (te?) laag in de organisatie heeft gelegd bij wijkcoördinatoren of wijkmanagers. Weertman en Meegdes (2002) concluderen ook dat de wijkaanpak vaak botst met de reguliere werkwijze en processen van gemeenten en externe partners (zoals de wooncorporaties). In een kwart van de gemeentebesturen ontstaan geregeld conflicten over de verantwoordelijkheidsverdeling. De matrix die wordt gevormd door specifieke, vaak functionele beleidskolommen en de horizontale integratie van de wijkaanpak blijkt lastig stuurbaar.

Politici en ambtenaren verschillen van mening over het effect van wijkaanpak op de werkwijze van bestuur en raad. Twee derde van de bestuurders vindt dat de

wijkaanpak leidt tot een betere integrale besluitvorming binnen het gemeentebestuur; bij de ambtenaren denkt slechts een derde er zo over. In de gemeenteraad is de doorwerking minder duidelijk: 42 procent van de bestuurders meent dat de raad door de wijkaanpak meer integraal werkt, maar van de ambtenaren is slechts 17 procent die mening toegedaan. Een ruime meerderheid van beide groepen is het er wel over eens dat bestuurders door de wijkaanpak worden gestimuleerd om meer te luisteren naar de wensen van de burgers.

Toch wijst juist op dit punt ander onderzoek, van de Nederlandse Woonbond (2004: 44-47), op tekortkomingen. Uit een enquête onder bewonersorganisaties en vertegenwoordigers van gemeenten en wooncorporaties komt het beeld naar voren van een forse perceptiekloof waar het de bewonersbetrokkenheid in herstructureringswijken betreft. Net iets meer dan de helft van de huurdersorganisaties noemt zich goed of voldoende betrokken, terwijl meer dan 90 procent van de gemeenten en corporaties dit oordeel heeft. Het verschil wordt nog groter op het punt van de invloed op de herstructurering: iets meer dan 30 procent versus 80 procent. Er worden weliswaar vaak prestatieafspraken gemaakt tussen de gemeenten en de corporaties waarbij bewonersorganisaties formeel betrokken dienen te zijn, maar slechts in 14 procent van de gevallen gebeurt dat daadwerkelijk. In feite lijkt het of alle partijen het slechts op één punt getalsmatig eens zijn: het moeizame verloop van het herstructureringsproces is niet te wijten aan inspraakprocedures, die te veel tijd zouden kosten. Veeleer loopt het stroef door te veel procedures en regels, een gebrek aan geld en te weinig woningen voor mensen die moeten verhuizen.

5.4 TOEGEVOEGDE WAARDE DOOR GROTER SOCIAAL VERTROUWEN

Het ligt voor de hand te vermoeden dat een buurtgericht beleid leidt tot een betere wisselwerking tussen bewoners onderling en meer sociaal vertrouwen. Op het eerste gezicht lijkt dit geen groot zorgpunt te zijn waar het Nederland betreft. Longitudinale en vergelijkende studies hebben immers tot nog toe weinig steun gegeven aan een beeld van een structureel afnemend sociaal vertrouwen. In Nederland vindt een kleine 60 procent van de respondenten dat de meeste mensen over het algemeen wel te vertrouwen zijn. Dat percentage steekt gunstig af bij de 30 procent of minder voor de omliggende landen en het neemt bovendien tot nu toe niet af (Dekker en Van den Broek 2004).

Er is echter wel degelijk reden voor oplettendheid. Uit een nadere beschouwing blijkt dat er zich problemen, vaak nog nauwelijks zichtbaar, voordoen in het sociaal vertrouwen binnen onze samenleving. Bovendien doen zich kansen voor, die met een gerichte aanpak kunnen resulteren in een betere maatschappelijke ontplooiing van grote groepen mensen. In het vervolg gaan we nader in op deze dreigingen en kansen. Ons eigen veldonderzoek levert te weinig meetpunten op voor een statistische analyse van deze indirecte doorwerking, die het ook mogelijk maakt te corrigeren voor de – sterke – externe ontwikkelingen.

Sociologisch onderzoek door het onderzoeksbureau Motivaction (tekstbox 5.1) stelt ons echter in staat nauwkeuriger te kijken naar uiteenlopende burgerschapsstijlen, in feite de opstelling van de burger ten opzichte van de democratische instituties. Dat onderscheid biedt beleidsmakers een aangrijpingspunt voor een beter begrijpen van de empirische bevindingen met betrekking tot leefbaarheidsvraagstukken zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken (par. 5.4.2). Tegen deze achtergrond concluderen we dat buurtgericht beleid kan bijdragen aan sociaal vertrouwen, dat wil zeggen onderling vertrouwen binnen een gemeenschap (par. 5.4.3). Dat sociaal vertrouwen kan vervolgens een positieve doorwerking hebben op een aantal wezenlijke maatschappelijke terreinen (par. 5.4.4).

Tekstbox 5.1 Burgerschapsstijlen

Het onderzoeksbureau Motivaction vergaarde over een periode van zeven jaar een gedetailleerd gegevensbestand met betrekking tot gedrag, waarden en behoeften in het alledaagse leven van circa 14.000 burgers. Het bestand wordt jaarlijks aangevuld door een representatieve steekproef, die aan huis wordt uitgevoerd met behulp van schriftelijke vragenlijsten (voor een uitgebreidere toelichting en verantwoording zie Spangenberg et al. 2003). Bouwend op het zo verkregen gegevensbestand heeft Motivaction met behulp van clusteranalyse sociale milieus onderscheiden, dat wil zeggen groepen Nederlanders die op eenzelfde wijze in het leven staan. Zij delen basiswaarden ten aanzien van werk, vrije tijd, relaties en hebben vergelijkbare ambities en esthetische oriëntaties. De waardepatronen van elk sociaal milieu komen tot uiting in concreet gedrag, bijvoorbeeld op het gebied van media, politiek, mobiliteit, cultuurparticipatie en het gebruik van technologie. De sociale milieus zijn ten behoeve van ons onderzoek door Motivaction gegroepeerd in vier burgerschapsstijlen, waarbij de indeling in de eerste plaats is gebaseerd op een gedeelde opstelling ten opzichte van de democratische instituties.

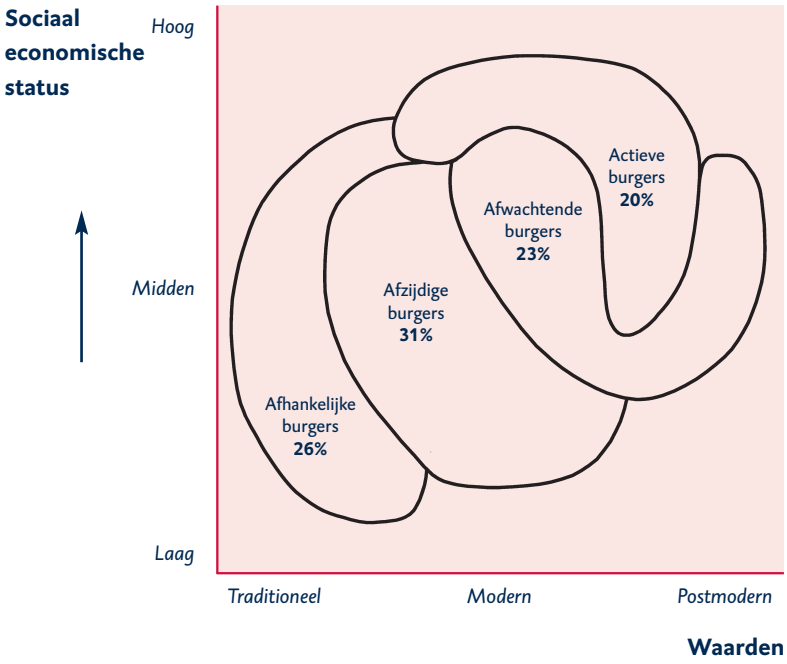
Wij zijn de onderzoekers M.A. Lampert en B. van der Lelij van Motivaction erkentelijk voor hun deskundige en enthousiaste ondersteuning bij het verrichten van de beschreven analyses.

5.4.1 VIER BURGERSCHAPSSTIJLEN

Burgers stellen zich verschillend op ten opzichte van elkaar en tegenover instituties: zoals buurten verschillen, geldt dat ook voor individuen. In analyses van die verschillen (ten opzichte van elkaar en in de tijd) kan het onderscheiden van 'burgerschapsstijlen' behulpzaam zijn om vat op die verschillen en de ontwikkelingen daarin te krijgen. Voortbouwend op het gegevensbestand van Motivaction en het WRR-rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* (WRR 2002: 100) kunnen vier van dergelijke ideaaltypische burgerschapsstijlen worden onderscheiden: afhankelijk, afzijdig, afwachtend en actief (figuur 5.2).

Daarbij past enig voorbehoud. De verschillen tussen de stijlen zijn soms klein en de groepen zijn op veel punten niet homogeen. De burgerschapsstijlen bieden, net als traditionele indelingscriteria zoals leeftijd, opleidingsniveau of geslacht, daarom een beperkt handvat voor het voorspellen van gedrag in een concrete situatie. Geen enkele variabele is op zichzelf voldoende om alle gedrag te verkla-

Figuur 5.2 Situering van vier burgerschapsstijlen



Bron: Motivaction

ren. Er zijn altijd tal van andere overwegingen die – contextgebonden en voortdurend veranderend in de tijd – van invloed zijn op de daadwerkelijke keuzes die mensen in hun buurten maken. We doen dus niet aan 'reïficatie': de stijlen zijn categorieën die nodig zijn om 'een verhaal' te verbinden aan de doorsneden van grote dataverzamelingen. Een categorie van de werkelijkheid is natuurlijk nooit de werkelijkheid zelf. Het verhaal dat uit de indeling in burgerschapsstijlen in samenhang met ons veldonderzoek kan worden afgeleid is voor beleidsmakers en -uitvoerders uiterst relevant en in zekere zin zelfs alarmerend.

In het vervolg van dit rapport zullen we, verwijzend naar deze burgerschapsstijlen, spreken van 'afhankelijke', 'afzijdige', 'afwachtende' en 'actieve' burgers.

Afhankelijke burgers

De afhankelijke burgerschapsstijl wordt gekenmerkt door een gevoel van afstand tot de overheid en door problemen in het volgen van maatschappelijke veranderingen. Afhankelijke burgers kiezen veeleer voor een volgzame en gezagsgetrouwe houding dan voor een veeleisende en kritische opstelling. Zij zoeken geborgenheid, met als trefwoorden risicomijding en geen dromerij. In hun wisselwerking met de overheid en sociale spelers uit zich dat in een sterke behoefte aan persoonlijk contact en toegankelijke informatie. Overheid en sociale spelers kunnen bouwen op een aantal specifieke kwaliteiten: de relatief oudere afhankelijke burgers – ongeveer een kwart van de bevolking – zijn behoudend en sober, maar veelal niet sociaal geëmancipeerd en zelfs star.

Hun buurt is beperkt tot de naaste buren en buurtvoorzieningen (buurtschool, -centrum, -kerk, -winkel), zoals dat in ons veldonderzoek werd uitgedrukt "een paar honderd meter beide kanten op". Van der Land (2003: 69) noemt dit 'binding door nabijheid'. Afhankelijke burgers zijn, blijkens onze interviews, veelal echter wel te betrekken bij die buurt; denk aan de buurtwacht, de schoonmaakactie en – zeker in dorpen en besloten stadsbuurten – het nabuurschap.

Afzijdige burgers

De afzijdige burgerschapsstijl wordt gekenmerkt door een grote afstand tot overheid en politiek. Eigenbelang gaat voor algemeen belang, hetgeen overwegend tot uitdrukking komt in een wantrouwende en intolerante houding jegens gezag. Afzijdige burgers maken zich zorgen om hun economische posities (inkomens, prijzen en belastingen) en sociale vooruitzichten (immigratie van allochtonen). Binnen deze stijl lijkt primair plaats te zijn voor de rol van klant met een defensieve, consumentistische inslag. Afzijdigen hebben de behoefte 'erbij' te horen, het zijn materialistische zekerheidszoekers, die bijna voyeuristisch vergelijken met anderen of ze niet achteroplopen of worden achtergesteld. Zij zien zichzelf echter geenszins als groep maar als individualisten – de Amerikaanse onderzoeker Florida (2002: xi) spreekt in dat verband van "a great paradox". Het zijn drukke mensen, veelal anderhalfverdieners, en daardoor 'krimpt' hun wereld als het ware: het gezin en de buurt tellen, maar verder sluiten ze zich relatief sterk af. Zij hebben moeite hun weg te vinden in het complexe en overvloedige informatieaanbod dat hun wisselwerking met overheid en sociale spelers mede bepaalt. Ondanks hun beperkte sociale engagement en culturele geslotenheid is deze grote groep – meer dan 30 procent van de bevolking – echter tegelijk zelfredzaam; het 'eigen broek ophouden' is tot een kunst verheven.

Nog steeds is in Van der Lands termen sprake van 'binding door nabijheid', maar de schaal van hun buurt is groter dan die van de afhankelijke burgers; een gesprekspartner zei ons: "Zij doen mee zolang het te belopen is met een kinderwagen of een rollator." In ons veldonderzoek uit hun buurtbetrokkenheid zich in een palet van activiteiten. Ze zijn actief in de basisschool en de speeltuin, organiseren mee aan de buurtbarbecue en nemen deel aan manifestaties uiteenlopend van het Oranjefeest en de kermis tot de lampionnenoptocht. Hun wantrouwen uit zich echter in collectief protest: kom hen bijvoorbeeld niet aan de fysieke inrichting van de buurt. Bovendien lijkt het, zoals de recente gegevens van het SCP (2004) suggereerden, of ze zich wat terugtrekken op hun thuisfront. Hun sociale betrokkenheid is minder vanzelfsprekend dan voorheen.

Afwachtende burgers

De afwachtende burgerschapsstijl wordt gekenmerkt door ongeïnteresseerdheid in de traditionele democratische instituties: mensen denken zichzelf te kunnen redden en overheid en sociale spelers als het ware niet nodig te hebben. Een kritische en veeleisende houding wordt gecombineerd met calculerend en opportunistisch gedrag, zoals bij klanten die hun consumentensoevereiniteit uitoefenen. Afwachtende burgers – iets minder dan een kwart van de bevolking – zijn op

zichzelf gericht, hun eigen identiteit staat voorop met trefwoorden als zelfbewust, assertief en egocentrisch. Maar overheid en sociale spelers kunnen ook bouwen op hun kwaliteiten: ze zijn veelal jonger, pragmatisch, cultureel open en ondernemend van instelling. Hun brede netwerken zijn weliswaar vaak internationaal, maar hun werk is meestal lokaal gebonden. Dat leidt tot een sterk afwijkende buurtbeleving: het gaat hen om 'herkennen en herkend worden'.

Hun buurt bestaat uit het eigen huis met daaromheen – vaak op enige afstand – sociale knooppunten met een sterke lokale identiteit: kroegen, bistro's, winkels, fitnesscentra, enzovoort. Daarbuiten nemen zij deel aan virtuele netwerken, zolang ook die hen kunnen voorzien in hun behoefte aan *thrills*. Hun vorm van buurtbetrokkenheid blijkt ook uit onze interviews en die van Müller: ze zijn te vinden op de terrasjes aan grachten, de trapveldjes in het stadspark, de bootjes op de kanalen, bij zowel klassieke als popconcerten, bij trimmen en wanneer hun belangen in het geding zijn zoals bij parkeerinspraak. Van der Land (2003: 71) spreekt van 'binding door consumptie'; het gaat om een partiële betrokkenheid met – in zijn woorden – "hele concrete, aanwijsbare plekken, mensen, beelden of dingen".

Actieve burgers

De actieve burgerschapsstijl kenmerkt zich door vertrouwen in de overheid en coproductie van beleid. De actieve burgers – ruwweg 20 procent van de bevolking, met een aanzienlijk contingent *babyboomers* – gedragen zich kritisch doch welwillend jegens de overheid, waarbij interactie en reflectie centraal staan. Zij worden daarbij gedreven door de behoefte aan (zelf)respect, hun houding wordt gekenmerkt met trefwoorden als maatschappijkritisch, bewust levend en over grenzen heen denkend. Overheid en sociale spelers kunnen bouwen op hun zelfverantwoordelijkheid; ze zijn ook tolerant, analytisch en informatiegericht, sociaal geëmancipeerd en vaardig.

Ze zien hun buurt als een onderdeel van de stad en willen meedenken over inrichting, aansturing en beveiliging. Hun netwerken zijn hoogontwikkeld, vooral op het 'klassieke' middenveld, waardoor ze een verrassend effectieve beleidsinvloed kunnen uitoefenen. Ten opzichte van de andere burgerschapsstijlen springen zij eruit door hun bestuurlijke betrokkenheid; ook hun buurtbetrokkenheid is, zo laat ons veldonderzoek zien, veelal afwijkend met een extra nadruk op buurtpreventie, directe beïnvloeding van beleidsmakers, zelfbeheer van openbaar groen, en een relatief hoog lidmaatschap van buurtverenigingen. Van der Land (2003: 70) noemt dit 'binding door participatie'.

5.4.2 UITEENLOPENDE BUURTEN EN BANDEN

We hebben met behulp van toegespitste analyses van Motivaction de relatie onderzocht tussen de vier burgerschapsstijlen en de sociale omgeving waarin zij opbloeien en ook bijdragen aan sociaal vertrouwen. 'Afhankelijke' en 'afzijdige' burgers concentreren zich meer dan 'afwachtende' en 'actieve' burgers op hun

directe buurt (tabel 5.3). Hun sociale leven richt zich op familie en een paar goede buren; zij willen wonen waar ze zijn opgegroeid en blijven zo lang mogelijk in

Tabel 5.3 Burgerschapsstijlen en beleving van de leefomgeving

Afhankelijke en afzijdige burgers zijn gericht op directe woonomgeving en veiligheid
(instemmers in % van totale respons[1])

Stellingen	Burgerschapsstijl				Gem. NL
	Afhankelijk	Afzijdig	Afwachtend	Actief	
Stellingen over de directe leefomgeving					
Mijn dagelijkse activiteiten spelen zich hoofdzakelijk af in de buurt waar ik woon	**67**	**65**	**53**	**56**	48
Mijn sociale leven beperkt zich tot mijn familie en een paar goede buren	**57**	**57**	**45**	**40**	51
Ik vind het belangrijk om dicht in de buurt van mijn familie en/of vrienden te wonen	69	**73**	**63**	**64**	68
Ik zou graag in de omgeving willen wonen waar ik ben opgegroeid	50	**55**	**45**	**38**	48
Ik blijf het liefst zo lang mogelijk in hetzelfde huis wonen	**83**	**82**	**65**	**68**	76
Ik vind het vervelend als er vaak nieuwe mensen in mijn buurt komen wonen	**44**	**40**	**32**	**31**	37
Ik wil graag trots kunnen zijn op de buurt waar ik woon	**77**	**79**	**68**	**72**	75
Ik heb goede contacten met mijn buren	**82**	80	**69**	79	78
De globalisering (toegenomen internationalisering) heeft meer nadelen dan voordelen	**52**	**48**	**39**	**40**	45
Stellingen over veiligheid					
Ik ben het meest bezorgd over criminaliteit, orde en veiligheid	**89**	**88**	**77**	**78**	84
Ik ben het meest bezorgd over normen en waarden	**69**	53	**39**	50	53
Kinderen moeten hun ouders altijd gehoorzamen	**74**	**75**	**59**	**53**	67
Ik heb er een hekel aan wanneer mensen zich niet aan de regels houden	**94**	**88**	**75**	**84**	86
'Zero tolerance' zou de veiligheid bij u in de buurt vergroten	**32**	27	23	**19**	26
Ik voel me pas veilig in huis als er extra sloten op de deuren zitten	**59**	**56**	**46**	**45**	52
Meer blauw (politie) op straat geeft me een veiliger gevoel	**87**	**81**	**69**	**73**	78
Ik woon het liefst in een buurt waarvan de meeste bewoners van Nederlandse afkomst zijn	**80**	**76**	**54**	**45**	66

[1] Voor vetgedrukte getallen gelden statistisch significante afwijkingen van het gemiddelde (95%-betrouwbaarheidsniveau).

Bron: Motivaction

hetzelfde huis. Nieuwe mensen verstoren de geborgenheid; zij willen trots zijn op hun buurt, waar ze ook goede contacten hebben. Zij maken zich zorgen om veiligheid en over normen en waarden. Zij hebben ook een sterkere behoefte aan een stevig optreden van 'machtshebbers': kinderen moeten hun ouders gehoorzamen, mensen zich aan de regels houden en *zero tolerance* is een goede zaak. Extra sloten, meer politie en niet te veel allochtonen en gedoe met mondialisering: 'we' voelen ons niet op ons gemak.

Aan de andere kant springen de afwachtende en actieve burgers eruit door hun openheid (tabel 5.4). De meeste mensen zijn te vertrouwen, andersdenkenden verrijken de samenleving en de eigen buurt; internet biedt openingen voor het leggen van nieuwe contacten.

Tabel 5.4 Burgerschapsstijl en sociaal vertrouwen

Afwachtende en actieve burgers kenmerken zich door openheid
(instemmers in % van totale respons[1])

Stellingen	Burgerschapsstijl				Gem. NL
	Afhankelijk	Afzijdig	Afwachtend	Actief	
De meeste mensen zijn wel te vertrouwen	**44**	**39**	**56**	**73**	51
Ik geloof in het goede van de mens/ben positief ingesteld	**10**	**10**	17	**30**	16
Ik voel me meer een bewoner van de wereld dan een bewoner van Nederland	**25**	**28**	**43**	**50**	38
Ik heb contact met mensen uit andere landen	48	**39**	**58**	**64**	51
Ik zou graag een paar jaar in het buitenland willen wonen	**30**	**30**	**56**	**53**	41
Andersdenkenden verrijken de samenleving	**56**	**52**	**72**	**83**	64
Ik vind het leuk als er mensen bij mij in de buurt wonen die anders leven dan ik	**36**	**43**	**58**	**69**	50
Ik zou het leuk vinden om via internet nieuwe vrienden te maken	**14**	**19**	**27**	**24**	22
Ik zou het leuk vinden om via internet lid te zijn van een bepaalde vaste groep van mensen met gelijksoortige interesses (community)	**9**	20	**33**	**26**	21

[1] Voor vetgedrukte getallen gelden statistisch significante afwijkingen van het gemiddelde (95%-betrouwbaarheidsniveau).

Bron: Motivaction

Hetzelfde patroon is herkenbaar bij de motivatie binnen de verschillende milieus. Op de vraag "Waartoe voelt u zich aangetrokken?" zijn veel rapportcijfers hetzelfde: een gezond leven en vrede behoren bij alle stijlen tot de top-vier en ook aspecten als een rechtvaardige wereld en een zinvol leven scoren hoog (tabel 5.5).

Maar de onderlinge verschillen zijn opvallend: afhankelijke en afzijdige burgers benadrukken een gelukkig gezinsleven, je thuis voelen, huiselijkheid en geborgenheid, en een vaste relatie, terwijl de afwachtende en actieve burgers een relatief sterker accent plaatsen bij vrienden en onafhankelijk zijn.

Tabel 5.5 Burgerschapsstijl en waarden

Afhankelijke en afzijdige burgers plaatsen buurtaccenten
(rapportcijfer: 1 = zeer onaantrekkelijk, 10 = zeer aantrekkelijk[1])

In hoeverre voelt u zich aangetrokken door onderstaande idealen?	Burgerschapsstijl				Gem. NL*
	Afhankelijk	Afzijdig	Afwachtend	Actief	
Gezond leven	**9,1**	9,2	9,0	9,4	9,1
Vrede	**9,1**	**8,7**	**8,5**	**9,1**	8,8
Gelukkig gezinsleven	**9,2**	**9,0**	**8,3**	**8,7**	8,8
Je thuis voelen	**8,9**	8,8	**8,5**	8,7	8,8
Rechtvaardige wereld	**8,9**	**8,5**	**8,4**	**9,1**	8,7
Zinvol leven	**8,8**	**8,6**	8,5	**8,9**	8,7
Liefdevol leven	8,6	8,5	8,5	8,6	8,6
Zelfvertrouwen hebben	8,4	8,5	8,5	8,5	8,5
Liefde	8,4	8,3	8,4	8,5	8,4
Huiselijkheid/geborgenheid	**8,6**	8,4	**7,8**	8,2	8,3
Vaste relatie	**8,6**	8,4	**8,1**	**8,1**	8,3
Hechte vriendschap	8,2	8,3	8,2	**8,5**	8,3
Vrienden	8,1	8,1	8,2	**8,4**	8,2
Familie	**8,2**	8,1	**7,9**	8,1	8,1
Gewaardeerd worden	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1
Onafhankelijk zijn	7,9	**7,9**	8,1	**8,2**	8,1
Levenswijsheid	8,1	**7,6**	8,0	**8,4**	8,0

[1] Voor vetgedrukte getallen gelden statistisch significante afwijkingen van het gemiddelde (95%-betrouwbaarheidsniveau).

* Alleen gemiddelde score: 8 en hoger

Bron: Motivaction

'Afhankelijke' en 'afzijdige' burgers zoeken kennelijk naar zekerheid. Sterke banden met veel wederzijdse rechten en plichten zoals familie of instituties kunnen die zekerheid bieden. 'Afwachtende' en 'actieve' burgers aan de andere kant richten zich meer op zwakkere banden; denk bijvoorbeeld aan groepen ('kuddes'; zie bijvoorbeeld Duyvendak en Hurenkamp 2004) of netwerken (zie ook Granovetter 1983). Putnam (2002: 22) onderscheidt in dit verband:

- *Samenbinding* (*bonding*), gericht op de versterking van een veelal besloten groep. Er is sprake van een diep vertrouwen: mensen berekenen niet of de

band hun voor- of nadeel brengt, maar gaan uit van de onverbreekbaarheid van 'sterke banden'. Familiebanden en het klassieke 'buurtje' met zijn sterke nabuurschap zijn voorbeelden. Het toetreden tot een dergelijke groep is moeilijk, maar ook uittreding stuit op hoge drempels. Dit laatste is bijvoorbeeld van toepassing op voorzieningen en diensten die zijn opgezet voor een gemeenschappelijk belang van leden van een vereniging, maar Chinese ondernemers en de maffia bieden evenzeer voorbeelden van samenbinding.
- *Overbrugging* (*bridging*), leidend tot verbindingen tussen groepen. Open netwerken zijn niet gebaseerd op diep vertrouwen zoals bij samenbinding. Veeleer gaat het om een veelheid van op zich zwakke banden, die tezamen echter – gelijk een spinnenweb – een krachtig netwerk kunnen vormen. De contacten duren korter, maar strekken zich uit tot een bredere groep mensen, waartoe vaak ook buitenstaanders behoren. Er zijn relatief weinig belemmeringen om toe- of uit te treden. De netwerken vormen zich tussen 'gelijken' en dienen in de eerste plaats ter bevrediging van sociale of economische behoeften in de directe leefomgeving (bijvoorbeeld Rotaryclub of vrijwilligerswerk). Evengoed kunnen netwerken de bruggen vormen met anderen op grote fysieke of sociale afstand. Van oudsher vormen kerken en vakbonden bijvoorbeeld belangrijke elementen van een dergelijke overbrugging; meer recent spelen niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en internetverbanden op dit terrein een rol.

De vier burgerschapsstijlen hebben elk hun plaats, vooral wat hun voorkeurskanalen voor maatschappelijke betrokkenheid betreft.
'Afhankelijke' burgers vormen sterke banden binnen relatief besloten stadsbuurten of – vooral – dorpen; hun overbrugging is zwak ontwikkeld en zij hebben een sterke behoefte aan de sturende hand van de 'grote' instituties (sociale spelers).
'Afzijdige' burgers voelen zich – letterlijk – thuis in 'normale' stadswijken, kleinere gemeenten of vinexlocaties. Daar kunnen zij voorzien in hun behoefte aan samenbinding en overbrugging door een actief verenigingsleven en andere vormen van maatschappelijke betrokkenheid.
'Afwachtende' burgers wonen verspreid over de grote steden, maar de relatief jongere kamer- of appartementsbewoners onder hen gebruiken hun woning vooral om in te slapen. Vanuit hun huis bouwen zij netwerken met sociale knooppunten op afstand (overbrugging); hun maatschappelijke betrokkenheid uit zich door participatie aan informele, vaak eenmalige bewegingen die hen aanstaan.
'Actieve' burgers ten slotte hechten aan hun voorstandsbuurten in de binnenstad of de voorsteden. Hun samenbinding is meestal beperkt tot een klein aantal sterke banden. Daartegenover hebben ze toegang tot wijdvertakte, goeddeels geformaliseerde middenveld- en NGO-netwerken (Natuurmonumenten, Amnesty International, enzovoort), die in het algemeen niet veel directe persoonlijke contacten met zich meebrengen, maar als bouwelementen van de *civil society* hen wel betrekken bij – de bruggen slaan naar – de grotere maatschappelijke vraagstukken.

5.4.3 DE BIJDRAGE VAN BUURTGERICHT BELEID AAN SOCIAAL VERTROUWEN

Het doorzicht van sociale milieus kan in samenhang met onze empirische bevindingen het antwoord bieden op het eerste deel van onze tweede onderzoeksvraag: kunnen buurtinitiatieven en buurtbeleid bijdragen aan het versterken van sociaal vertrouwen? Geheel vanzelfsprekend is dat niet. Onze praktijkgevallen passen herkenbaar bij de sociale milieus met hun specifieke behoeften en kwaliteiten; de burgerschapsstijlen zijn herkenbaar voor de mensen met wie we in de buurten spraken. Het is echter uitdrukkelijk niet zo dat een specifieke burgerschapsstijl kan worden 'toegewezen' aan een specifiek soort buurt, of andersom dat een buurt qua burgerschapsstijl volledig homogeen is – een enkele uitzondering daargelaten.

Een analyse van Motivaction (2005) naar Amsterdamse postcode wijst op een soms verrassend diverse samenstelling van buurten. Buurten in de stadsdelen Centrum en Oud-Zuid worden zoals te verwachten gedomineerd door actieve burgers. In Noord, Geuzenveld-Slotermeer, Osdorp, Westpoort en Zuidoost zijn de meeste afzijdige burgers te vinden, terwijl De Baarsjes, Westerpark en Zeeburg eruitspringen door veel afwachtende burgers met echter binnen de wijk een aantal sterk afzijdige buurten. En dan zijn er ook nog stadsdelen als Zuideramstel en Oud-West, die het beste zijn te beschrijven als gemengd bedrijf; van alles zo'n beetje wat je er nationaal gezien van zou verwachten.

Net als Reijndorp (2004) constateren we in ons veldonderzoek dat binnen een buurt soms sociaal gescheiden werelden bestaan, zeker als er sprake is van substantiële 'bewonersblokken'. In oudere stadswijken onderkent Reijndorp bijvoorbeeld de oorspronkelijke stedelingen (inmiddels veelal een minderheid in hun 'verloren wereld'), de nieuwe stedelingen (vaak jonger en relatief hoogopgeleid die hun woning beschouwen als 'uitvalsbasis') en de immigranten (instromers zonder vastigheid, op zoek naar een plek). Hun samengaan binnen één enkele fysieke omgeving betitelt hij treffend als "vertrouwde vreemden". Kleine minderheden worden ingepast, zeer diverse buurten leven met elkaar samen, maar dominante netwerken kunnen langs elkaar heen leven. Dat relativeert vanzelfsprekend het potentiële belang van de buurt voor het versterken van vertrouwensrelaties. Beleidsmakers en -uitvoerders kunnen daar echter ook handvatten aan ontlenen. Die kunnen preventief zijn van aard. De combinatie van hoge concentraties allochtonen en – relatief intolerante – afhankelijke burgers in een buurt is bijna vragen om moeilijkheden; we komen daar in hoofdstuk 6 op terug.

Maar het buurtgericht beleid kan ook wervend zijn. Te licht gaan wetenschappers en beleidsmakers ervan uit dat alleen 'sterke' buurten – welvarend, goed opgeleid – in staat zullen zijn om inhoud te geven aan zinvolle buurtinitiatieven (Verba et al. 1995). Ons onderzoek, en ook dat van Fung (2004: 173-219) in de serieuze achterstandsbuurten van Chicago, laat zien dat dit geenszins het geval is: gezamenlijke activiteiten kunnen bruggen slaan tussen voorheen gescheiden

blokken. Het buurtbeleid moet daartoe inspelen op de specifieke inhoudelijke en procesmatige behoeften van de dominerende milieus binnen buurten. Het biedt dan goede kansen op een betere oplossing van hun leefbaarheidsvraagstukken.

Omdat in het beleid een direct beroep wordt gedaan op de kwaliteiten van de buurtbewoners zijn zij meer bereid om de uitdaging op te pakken. Ter illustratie: stel dat beleidsmakers zich specifiek willen richten op afzijdige burgers. De macrogegevens uit het Motivaction-bestand bieden vooral handvatten voor een nationaal beleid (tabel 5.6). De buurt en de straat zijn voor hen zeker van belang (zie ook tabel 5.3), maar het zijn veelal drukke anderhalfverdieners met kinderrijke gezinnen en de bijbehorende speciale wensen voor hun woonomgeving: een kindvriendelijke buurt met basisscholen, speelgelegenheden, sportvoorzieningen en kinderdagverblijven. Wil je ze plezieren, dan springen de ontmoetingsplekken voor de jeugd eruit, tezamen met een betere straatverlichting (belangrijker dan meer politie op straat).

Tabel 5.6 Burgerschapsstijl en favoriete woonomgeving

Afzijdige burgers hebben afwijkende wensenlijst
(instemmers in % van totale respons[1])

Stellingen	Burgerschapsstijl				Gem. NL
	Afhankelijk	Afzijdig	Afwachtend	Actief	
Ik vind een levendige sfeer op straat belangrijk	**57**	**68**	**65**	**60**	63
Mijn favoriete woonomgeving is vooral kindvriendelijk	73	**77**	**66**	72	72
Belangrijkste voorzieningen in de buurt:					
• basisscholen	37	**50**	37	**35**	41
• speelgelegenheid voor jongeren	**32**	**48**	**35**	41	39
• sportvoorzieningen	**28**	**37**	33	31	33
• kinderdagverblijf, crèche, peuterspeelzaal	**12**	**24**	16	17	18
Wat zou u het liefst verbeteren (top-drie)?					
• Doe meer aan de bestrijding van criminaliteit	**41**	**41**	36	**29**	37
• Betrek bewoners bij veranderingen in de buurt	**29**	33	**36**	33	33
• Creëer ontmoetingsplekken voor de jeugd	**22**	**30**	28	27	27
Wat zou de veiligheid bij u in de buurt vergroten (top-twee)?					
• Verlichting als het donker is	37	**45**	36	38	40
• Surveillerende politie	40	38	41	**34**	39

[1] Voor vetgedrukte getallen gelden statistisch significante afwijkingen van het gemiddelde (95%-betrouwbaarheidsniveau).

Bron: Motivaction

Vanzelfsprekend levert een gerichte analyse per buurt meer specifieke inzichten op ten aanzien van de behoeften en kwaliteiten van de bewoners. Ons veldonderzoek en dat van Reijndorp bieden daarvan vele illustraties. Overheid en sociale spelers kunnen daarop voortborduren bij het ontwerpen van hun beleid, dat naar inhoud en proces is toegesneden op de buurt en daardoor een betere kans van slagen heeft. Speciaal als bewoners zelf aan de slag gaan, voedt hun gezamenlijk succes het sociaal vertrouwen binnen een buurt, waarbij zelfs traditioneel gescheiden 'blokken' samenwerken. Mensen reiken elkaar makkelijker de hand en voelen zich aangetrokken tot hun omgeving, waarvoor ze meer dan tevoren medeverantwoordelijk willen zijn. Putnam en Feldstein (2003: 283) komen op basis van hun Amerikaanse veldonderzoek tot dezelfde conclusie. Ook het eerder aangehaalde onderzoek van Weertman en Meegdes (2002) onder ambtelijk leidinggevenden en bestuurders van gemeenten bevestigt het beeld.

Een buurtbeleid dat zich met inachtneming van de specifieke behoeften en kwaliteiten van dominerende milieus succesvol richt op de vier leefbaarheidsvraagstukken, kan daarom – zo mag redelijkerwijs worden aangenomen – resulteren in een toename van het sociaal vertrouwen gespreid over heel Nederland.

5.4.4 DOORWERKING VAN SOCIAAL VERTROUWEN

Het sterkere sociale vertrouwen tussen buurtbewoners kan op zijn beurt een positieve bijdrage leveren op ten minste vier gebieden met een grote maatschappelijke meerwaarde. Twee daarvan zijn defensief van aard en richten zich op het voorkomen, of op zijn minst beperken van schadelijke ontwikkelingen door: (a) het doorbreken van (dreigend) isolement; (b) het voorkomen van sociale versplintering. De andere twee zijn daarentegen offensief van aard; ze proberen een wenselijke toekomst naar ons toe te trekken door: (c) het benutten van economische kansen; (d) het uitbouwen van sociaal kapitaal. Elk vormt daardoor een schakel in een positieve vertrouwensspiraal.

Doorbreken van (dreigend) isolement

Indien de toegenomen buurtbetrokkenheid van bewoners zich met steun van actievere sociale spelers vertaalt in (een gevoel van) veiligheid en van 'ergens bij horen', kunnen bestaande barrières worden doorbroken. Zeker *kwetsbare groepen en individuen* zijn ten zeerste geholpen met een groter sociaal vertrouwen, waarbij buurtgenoten sneller hun helpende hand uitsteken; het veldonderzoek biedt daarvan vele voorbeelden (par. 3.5.3; Reijndorp 2004: 160 e.v.). Gehandicapten en senioren worden beter en langer opgenomen in een 'normale' samenleving, 'onbereikbaren' zoals daklozen worden beter bereikbaar, buitengeslotenen zoals asielzoekers kunnen banden vormen. Met een professionele ondersteuning van het vrijwilligerswerk en een verstandige inbedding in de buurtgemeenschap – essentieel voor draagvlak – zijn prima resultaten te behalen.

In de achterstandsbuurten wordt de *integratie* van mensen met een verschillende etnische achtergrond bevorderd. Veelal betreft het hier naar achtergrond afhanke-

lijke burgers, maar zijn de hen kenmerkende hechte banden (samenbinding) doorbroken of, ten gevolge van massieve cultuurschokken en relocatie, kwetsbaar. Door investeringen in kleinschalige activiteiten worden georganiseerde verbanden versterkt, onder meer door het verbeteren van ontmoetingsplekken zoals buurtcentra, MoederKind-centra, brede scholen, eigen honken voor buurtwachten, enzovoort. Ook sportclubs kunnen fungeren als speerpunt voor beleid (Engbersen et al. 2005: 80).

Ons veldonderzoek illustreert dat de beste resultaten worden behaald, met name ook waar het gaat om het verankeren, wanneer inhoud en proces samengaan. Een buurtbarbecue – hoewel zinvol voor het sociale contact – biedt bijvoorbeeld minder aanknopingspunten voor integratie dan een kleurrijke buurtwacht. Putnam en Feldstein (2003: 10) bevestigen dat:

> "The endeavors we have studied also suggest that social capital is usually developed in pursuit of a particular goal or set of goals and not for its own sake. For the most part, the people and groups we describe here seek better schools, neighborhood improvement, better contracts with their employers, economic advantage, or some other particular good, with social capital a means to those ends and an important fringe benefit but not in itself their main aim."

Voorkomen van sociale versplintering

Internationale publicaties zoals *Splintering urbanism* van Graham en Marvin (2001) wijzen op de versplintering van de geografische ruimte in steden en de van oudsher gedeelde infrastructuur van gezamenlijke voorzieningen. Het is een sluipend fenomeen dat tot nu toe nauwelijks op het netvlies van beleidsmakers is verschenen (Komter et al. 2000: 66). Steeds vaker worden er 'lagen' private infrastructuur gestapeld op de bestaande publieke ondergrond. Tolwegen, metro's, glasvezelverbindingen, bekabeling en zendmasten voor betaaltelevisie, maar ook grootschalige, afgeschermde winkel- en kantoorcentra en parkeergarages: hun lijst is lang en groeit dagelijks.

Zeker in Noord-Amerika bloeien ook de *gated communities*; we noemden ze al eerder bij de bespreking van het beleidsterrein veiligheid (par. 3.3). In Nederland loopt dat zo'n vaart (nog) niet, stelden wij, maar het verschil met de particuliere buurtbeveiliging is niet groot. We wezen ook op het zelfbeheer van openbaar groen in een toenemend aantal buurten (par. 3.2) en op de brede school met uitgebreide maar vaak particulier betaalde werk/privé-voorzieningen (par. 3.4). Een aantal van onze gesprekspartners had het over *Business Improvement Districts*, met speciale heffingen en vormen van zelfbestuur voor de samenwerkende werkgevers in een buurt (Graham en Marvin 2001: 261).

Wat al deze ontwikkelingen bindt, is de macht van het geld: mensen betalen extra voor iets wat voor hen een meerwaarde heeft mede omdat anderen worden uitgesloten. Er ontstaan dus marktmechanismen met direct daaraan gekoppeld de onvermijdelijke vraag naar de 'eerlijkheid' en dus de maatschappelijke wenselijk-

heid van dergelijke ontwikkelingen. Graham en Marvin (2001: 201, 289) duiden op het risico van uitsluiting van kwetsbare groepen en op het sociale niemandsland dat ontstaat tussen de knooppunten van de sociale en economische ontwikkeling. Castells (1996: 410 e.v.) spreekt in dat verband van de *network society*, die de lokale samenleving fragmenteert.

Deze ontwikkeling – wellicht onomkeerbaar – mag niet ongemerkt passeren, temeer omdat ze tegelijk van groot belang is voor de economische ontwikkeling van een stad of land. Juist nu zijn bovendien nog keuzes mogelijk. Raakt de solidariteit, waarop onze samenleving deels is gegrondvest, niet te ver uit beeld wanneer de (aanstaande) welgestelden via de markt zich afsluiten van hun directe omgeving? Of kunnen we, omgekeerd, hen met een buurtgericht beleid verleiden actief betrokken te zijn bij hun buurt, zodat de bindingen van hun sterke netwerken die ook ten goede komen? Graham en Marvin (2001: 406) sluiten hun tekst af met een gepassioneerde roep om een nieuwe politieke visie, die bouwt op een *thousand tiny empowerments* en inhoud krijgt binnen een netwerk van weer opbloeiend burgerschap.

Benutten van economische kansen

Een subgroep van actieve en afwachtende burgers – door Florida (2002) betiteld als de 'creatieve klasse' – gaat in toenemende mate uit van het principe 'werken volgt wonen'. Het gaat om een grote, vaag afgebakende groep; Florida spreekt van ruwweg 30 procent van zowel de Amerikaanse als de Nederlandse beroepsbevolking (Florida en Tinagli 2004).
Een deelpopulatie van de creatieve klasse is de 'creatieve kern'. Deze groep van trendsetters, volgens Florida 12 procent van de Amerikaanse beroepsbevolking, bestaat uit jonge HBO-plussers met een creatief beroep; denk aan reclamemensen, ingenieurs, financiële experts, advocaten, adviseurs, ontwerpers, tekstschrijvers, academici, mediatrekkers.

Hoewel de beleidsmakers en media zich concentreren op de (te) brede klasse, verdient de smallere kern de aandacht; in feite richt Florida zich ook op hen. In zekere zin is daar niets nieuws onder de zon. Zoals Reijndorp (2004: 63-76) stelt, kennen we al sinds de jaren tachtig de 'nieuwe stedelingen': jong, hoogopgeleid, vaak zonder kinderen. De media profileerden hen als yuppen, maar in de praktijk waren het vooral professionals in creatieve en sociale beroepen. De creatieve kern lijkt in veel opzichten op die groep, maar werkt overwegend in de commerciële sector.

Zij kiezen een woonomgeving waar zij zich op hun gemak voelen en zoeken daarna een passende baan of beginnen – relatief vaak – met een paar vrienden een eigen bedrijf. De buurt biedt daarom een handvat voor het aantrekken en vasthouden van deze groep, die geldt als de motor van de toekomstige economie. Hun buurtbeleving wijkt sterk af van die van 'normale' mensen. Hun buurt wordt gevormd door een soort archipel, bestaande uit eigen huis plus sociale knooppunten. Ze bewegen zich binnen dat eilandjesnetwerk met een overslaan van het

tussengebied. Het zijn – zoals Reijndorp (2004: 128) het uitdrukt – "hun cafés en restaurants, hun clubs en lounges, hun galeries waaraan de betekenis van de stad als culturele attractie wordt afgemeten." Hun uitgaanspatronen zijn in dat verband illustratief (tabel 5.7).

Tabel 5.7 De creatieve kern en haar uitgaanspatronen

Creatieve kern vormt subgroep met onderscheiden behoeften
(% van totale respons[1])

Top-elf uitgaansgelegenheden	Regelmatig bezoeker		Uitgaansavonden	Regelmatig uitgaander	
	Creatieve kern[2]	Overigen		Creatieve kern[2]	Overigen
Restaurant	**96**	**83**	Maandag	4	4
Terras	**90**	**73**	Dinsdag	4	7
Eetcafé	**80**	**51**	Woensdag	11	11
Café	**77**	**43**	Donderdag	**43**	**16**
Grand café	**70**	**23**	Vrijdag	**77**	**39**
Bistro/brasserie	**64**	**45**	Zaterdag	**85**	**61**
Modern/trendy café	**50**	**17**	Zondag	13	20
Discotheek	**49**	**24**			
Studentencafé	**37**	**10**			
Swingcafé/feestcafé	**32**	**17**			
Buurtcafé	**28**	**15**			

[1] Voor vetgedrukte getallen gelden statistisch significante afwijkingen van het gemiddelde (95%-betrouwbaarheidsniveau).

[2] Werkzaam in marketing/pr of hoogopgeleid plus werkzaam in techniek, adviseur/consultant, financieel-administratief, onderzoek of vrije beroepen; stedelijk woonachtig; 25 tot 40 jaar oud.

Bron: Motivaction

Binnen hun netwerken vormen zij vele banden, die in vergelijking met de traditionele sterke buurtbinding van de afhankelijke en afzijdige burgers zwak overkomen, maar opgeteld veelal – als ware het een spinnenweb – een hecht geheel opleveren. Die netwerken zijn bovendien inclusief: de creatieve kern sluit geen andersdenkenden uit, maar heeft er aardigheid in om aansluitingen te maken met onverwachte 'anderen'. Florida wijst in dit verband op het werk van Jacobs, die al in 1961 in haar bekende boek *The death and life of great American cities* beschreef hoe buurten als het New Yorkse Greenwich Village een bron werden van creativiteit en ondernemingszin, juist door hun bonte mengeling van sociale milieus in een fysieke omgeving die variëteit uitstraalde. De sterke samenbinding onder de 'vaste' bewoners – winkeliers, kroegbazen, buurttrekkers – vormde de basis, waarop de hoogontwikkelde overbrugging door de in- en uitstromende creatieve kern kon bloeien.

Müller (2002) schetst met zijn Amsterdamse terrasinterviews een kleurig beeld van de vormen van contact die jonge stedelingen nastreven; zijn proefschrift heet niet zonder reden *De warme stad: betrokkenheid bij het publieke domein*. Door hun frequente gebruik van de (semi-)openbare ruimtes van de binnenstad voor sociale activiteiten zoals uit eten gaan en het ontmoeten van vriend(inn)en in cafés en andere uitgaansgelegenheden, zegt hij, ervaren zij in de stad herkenning, vertrouwen en identiteit. Zij eigenen zich bepaalde ruimtes in overdrachtelijke zin toe: het is 'hun' kroeg, terras of parkje. Zij voelen er zich thuis zonder dat ze er privileges hebben en anderen kunnen uitsluiten, maar vormen er wel een collectieve identiteit.

Müller kiest daarbij voor een andere invalshoek dan Amerikaanse stadssociologen als Lofland, die wijzen op een tendens naar *privatism:* mensen trekken zich terug in hun privé-wereld. Zou het kunnen zijn dat Noord-Amerikaanse steden wezenlijk verschillen van Europese, waar juist sprake is van een ontwikkeling naar *publicism*, een opbloei van het publieke leven? In plaats van een wisselwerking in de openbare ruimte volgens de regels van de 'beleefde onoplettendheid' (men respecteert de privacy van een ander door hem met rust te laten) zou de Nederlandse omgangsvorm veeleer een van 'beleefde aandacht' zijn (men toont interesse in een ander maar houdt daarbij rekening met zijn privacy).

Ook Van der Land (2003: 234) is niet pessimistisch waar het gaat om de Nederlandse situatie. Hij concludeert dat de Rotterdamse creatieve kern weliswaar veel verhuist, maar de binding van de creatieven met hun tijdelijke thuishaven is "van een dusdanige diversiteit en intensiteit, dat ze niet als oppervlakkig kan worden bestempeld, maar eerder als 'diepgaand zolang als het duurt'." In de voetsporen van onder anderen Reich (1991) en Storper (1997) benadrukt hij echter ook het belang van lokaal ingebedde kennis, juist voor de creatieve kern en haar (potentiële) werkgevers. In hun werkomgeving zijn routines en standaardoplossingen ondergeschikt aan flexibiliteit en innovatie. Het lerend vermogen van bedrijven en individuen is de kurk waarop zij in de kenniseconomie drijven; degenen die het beste leren hebben een voorsprong op de concurrentie, want hun kennis is schaars en niet direct kopieerbaar. Kennisnetwerken zijn in tegenstelling tot informatienetwerken sterk lokaal van karakter: kennis bloeit bij de gratie van direct contact, terwijl informatie langs elektronische weg over grote afstanden kan worden gedeeld (Seely Brown en Duguid 2000).

Volgens Storper (1997: 239) en Kloosterman (2001: 17) is de lokale sociaal-economische infrastructuur van steden daarom veelal doorslaggevend voor het succes van de creatieve kern en haar werkgevers. Zij zoeken naar inspiratie en zekerheid in dichte sociale netwerken met fysiek nabije lotgenoten (*peers*). Ook voor het opbouwen en onderhouden van ingewikkelde zakelijke netwerken blijft het belangrijk om *face-to-face*-contact te hebben (Van der Land 2003: 167). Bovendien is de grote dichtheid van potentiële werkgevers van belang: in de snel veranderende en onvoorspelbare commerciële omgeving is er een arbeidsmarkt met de bijbehorende mobiliteitsmogelijkheden. Zij ontwikkelen daarom

– in termen van Van der Land (2003: 225) – een meervoudige maar sterke binding met de stad.

Grofmazig onderzoek van Marlet en Van Woerkens (2004b) suggereert dat ook in Nederland werk steeds meer wonen volgt. Dat geldt zeker voor steden als Utrecht, Leiden, Nijmegen en Amsterdam, minder voor Den Haag en Rotterdam. Zij laten bovendien zien dat het aandeel van de creatieve kern onder de beroepsbevolking significant van invloed is op de werkgelegenheidsgroei. Een aantal gemeenten probeert daarom de eigen woonaantrekkelijkheid te verhogen. Er is echter geen sprake van een nationaal of gecoördineerd beleid dat stimuleert dat ons land internationaal als een magneet functioneert bij het aantrekken en vasthouden van een sterk ontwikkelde creatieve kern en de bijbehorende economische activiteit. Dergelijke magneten voor de mondiale creatieve kern zullen met een goede kans bepalend zijn voor de uitkristallisering van de kenniseconomie van de komende decennia (Van der Land 2003: 165, 167).

Het spreekt voor zich dat een dergelijk beleid meerdere componenten moet hebben, bijvoorbeeld een op flexibiliteit toegespitste arbeidsmarkt en eenvoudige en aantrekkelijke vestigingsvoorwaarden voor buitenlands talent. Maar de aantrekkingskracht van de fysieke en sociale leefomgeving – hun vorm van buurt – is daar stellig een van en als zodanig op dit moment onderbenut (zie ook Castells 1996: 423 en Kloosterman 2001: 20 e.v.).

Uitbouwen van sociaal kapitaal

Zowel de sociaal-economische status van de gemiddelde burger als zijn waardepatroon – de twee assen van figuur 5.2 – veranderen (Van den Brink 2002). Op sociaal-economisch terrein valt een gestage toename te constateren van de welvaart en doet zich een geleidelijke expansie van de middenklasse voor. Op cultureel-normatief gebied is er een voortdurende toename te zien geweest van de onderwijsparticipatie en een expansie van waarden als gelijkwaardigheid en zelfstandigheid; ook Inglehart (1997a) en Putnam (2000) wijzen hierop in hun analyses. Alleen al de terminologie die Motivaction bezigt voor het omschrijven van de horizontale as van figuur 5.2 – van traditioneel via modern naar postmodern – is tekenend voor een verplaatsing in de tijd. Afhankelijke burgers zijn bovendien ouder en afwachtende burgers jonger. Over een periode van jaren vindt er dus binnen de bevolking als geheel een getalsmatige accentverschuiving plaats in het kwadrant van linksonder naar rechtsboven.

Is dat echter ook vanzelfsprekend een verschuiving van samenbinding (linksonder) naar overbrugging (rechtsboven)? De feiten leveren geen doorslaggevend bewijs. Samenbinding kan in kleine besloten gemeenschappen met relatief veel afhankelijke burgers, bijvoorbeeld etnische groepen of plattelandsdorpen, zodanig sterk zijn dat overbrugging nagenoeg uitgesloten is (G. Engbersen 2003; Ypey et al. 2000). Toch duidt de accentverschuiving in de richting, die ook door Putnam et al. wordt aangehangen: “samenbinding is de opmaat voor overbrugging” (Duyvendak 2001). Als ware er sprake van een vorm van sociale sedimenta-

tie bouwt het ene proces voort op het andere proces. Het is echter niet uit te sluiten dat er geen sprake is van een optelling maar van een opvolging: binnen een proces van emancipatie bestaat in een rijkere maatschappij mogelijk minder behoefte aan de zekerheden van een sterke samenbinding en voorzien de sterke netwerken van zwakkere banden beter in de behoeften van de individualiserende burger.

Wat ook de juiste verklaring mag zijn, idealiter vindt zo'n accentverschuiving plaats via de weg der geleidelijkheid. Vaak wordt daarbij gesproken over het uitbouwen van sociaal kapitaal, dat door Bourdieu (1986) werd gedefinieerd als de (potentiële) hulpbronnen die voortvloeien uit het bezit van een netwerk van relaties. De kern van het begrip wordt gevormd door de verwachtingen die mensen hebben in het eerlijke, ordelijke en coöperatieve gedrag van hun medemensen (reciprociteit). Als die verwachtingen hoger zijn, kunnen ze ook meer ondernemen met elkaar. Vele auteurs suggereren dat door te voorzien in de behoefte aan samenbinding op lokaal niveau een basis wordt gelegd voor overbrugging naar grotere collectiviteiten zoals de staat.

Meestal zoeken zij de oplossing in gemeenschapsvorming op kleinere schaal: samenbinding binnen kleinschalige verbanden. Putnam (2000: 288) stelt dat "social capital improves our lot (...) by widening our awareness of the many ways in which our fates are interlinked. People who have active and trusting connections to others – whether family members, friends, or fellow bowlers – develop or maintain character traits that are good for the rest of society." Florida (2002: 324) valt hem bij: "Strong communities, not any institutions within them, are the key to social cohesion. (...) With everything else in flux – companies, careers, even families – our communities are often the only real constants in the social equation." Dichter bij huis – en meer expliciet naar de buurt verwijzend – stelt de Belgische socioloog Elchardus (2003): "Het lijkt me ook nodig de burger meer directe macht te geven in de levenssferen waarvan hij of zij de problemen zonder de tussenkomst van de media kan kennen. De onmiddellijke omgeving, buurt of wijk lijkt daartoe de plaats."

Een sterk ontwikkelde overbrugging is ook van invloed op de nationale economie (WRR 2003a). In financiële termen zijn de mogelijke baten groot. Juist in een snel veranderende samenleving vormt vertrouwen de smeerolie van de economie (Granovetter 1983; Fukuyama 1995; Putnam 2000). In het bedrijfsleven is de beschikbare en toegankelijke informatie onvoldoende om alles te weten en mensen kunnen zich bovendien veelal niet de luxe veroorloven van langdurig aftasten en onderhandelen. Zij zijn niet langer in staat hele ketens te beheersen, alle vakken in voldoende mate te kennen. Zij moeten bouwen op de kwaliteiten van anderen door in hun persoonlijke netwerken af te tasten of iemand te vertrouwen is.

De meesten van ons investeren daarom in het verkrijgen en bewaren van een brevet van 'vertrouwenswaardigheid'. In ons polderland zijn we daar – nog steeds

– goed in en, met alle geweeklaag over trage procedures en zompige besluitvorming, mogen we ons er ook mee gelukkig prijzen. In het bedrijfsleven en op het maatschappelijk middenveld vinden 'we' elkaar veelvuldig in oplossingen waarmee we ons goed voelen en de transactiekosten (de frictiekosten van het bijbehorende onderhandelingsproces) worden verlaagd. In een scherpe internationale concurrentie kan dat van doorslaggevend belang zijn.

5.5 KAN BUURTGERICHT BELEID OOK BIJDRAGEN AAN POLITIEK VERTROUWEN?

Ons rest de beantwoording van het slot van de tweede onderzoeksvraag: kan een buurtbeleid bijdragen tot het herstellen en versterken van het politiek vertrouwen? In subparagraaf 5.5.1 onderzoeken we in welke mate de Nederlandse burger vertrouwen heeft in zijn democratische instituties. Daarbij geven we eerst een overall-beeld van het politiek vertrouwen in ons land en zoomen we vervolgens in op de opvattingen onder specifieke sociale groepen. Subparagraaf 5.5.2 tracht een verklaring te vinden voor de aangetroffen patronen. De daarin aangereikte verklaringen bieden, zeker in samenhang met de indeling in burgerschapsstijlen, aangrijpingspunten voor het begrijpen van en werken aan het politiek vertrouwen, maar elk voor zich is onvoldoende voor het eenduidig beantwoorden van onze onderzoeksvraag.

5.5.1 DE MATE VAN POLITIEK VERTROUWEN

Nederlandse bevolking als geheel

Nederlanders zijn tevreden met het functioneren van de democratie. Na 20 jaar van toenemende tevredenheid is er sinds 2000 weliswaar sprake van een daling, maar nog steeds is tussen de 60 en 70 procent content (Dekker en Van der Meer 2004). Het is goed dat punt voorop te stellen, want met de waardering van de democratische instituties – de maatstaf voor politiek vertrouwen – is het minder gesteld (tabel 5.8). Politie, leger, justitie, rechtssystemen en parlement worden bijvoorbeeld minder vertrouwd dan de media en niet-gouvernementele organisaties (NGO's). Regering en politieke partijen staan zelfs helemaal onder aan de lijst. Maar in vergelijking met andere EU-landen valt het politiek wantrouwen tegelijk ook weer mee. Daarbij past wel de kanttekening dat de positie van Nederland is verslechterd ten opzichte van de buurlanden en de stemming bijvoorbeeld in Denemarken aanzienlijk beter is. Dekker en Van der Meer (2004) concluderen: "Al met al geven de cijfers wel steun aan zorgen maar geven ze geen aanleiding voor beschouwingen over een diepe crisis."

Nederlanders zijn betrekkelijk stabiel in hun opvattingen over de politiek; zelfs de negatieve uitschieters van voorjaar 2002 zijn een jaar later weggepoetst en men ligt weer in het spoor (tabel 5.9). Uitspraken dat bewindslieden vooral op hun eigenbelang uit zijn en dat je eerder Kamerlid wordt dankzij vrienden dan bekwaamheid, worden door een minderheid onderschreven. Hoewel de absolute percentages zeker niet tot vreugde stemmen, is er zelfs enige verbetering te

Tabel 5.8 Vertrouwen in instituties van EU-lidstaten

Vertrouwen in politiek overal in EU laag
(bevolking van 15 jaar en ouder in 2004, in %)

	DK	NL	SP	Zwed	BE	IT	FR	DU	VK
Radio	75	69	68	77	70	57	68	65	60
Televisie	66	68	52	65	66	39	48	61	55
Liefdadigheidsinstellingen	64	62	67	46	66	64	70	54	68
Pers	51	60	62	39	61	45	61	45	21
Vakbonden	53	56	38	50	45	37	36	29	36
Politie	86	59	60	70	53	73	55	76	57
Leger	68	55	56	52	54	75	60	61	70
Verenigde Naties	76	54	58	77	45	54	46	47	49
Justitie, (nationale) rechts-systeem	76	51	48	58	30	49	42	57	39
Nationale parlement	64	45	43	58	40	35	37	30	27
Nationale regering	45	40	43	49	36	28	30	24	21
Europese Unie	42	40	60	29	51	58	45	37	21
Kerkelijke instellingen	75	38	35	22	34	58	34	39	38
Grote ondernemingen	49	31	37	27	39	26	30	22	20
Politieke partijen	33	28	28	21	21	14	14	12	11
Gemiddeld vertrouwen van institutionele categorieën	62	50	50	49	47	47	45	44	39

Aan respondenten werd de volgende vraag voorgelegd: "Ik wil u nu een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft." Vermeld worden de percentages 'eerder wel vertrouwen' in plaats van 'eerder geen vertrouwen' en 'weet niet' als het aantal 'weet niet'-antwoorden minder dan zes is. De volgorde is die van het vertrouwen in Nederland.

Bron: Eurobarometer 61.0 (voorjaar 2004), gewogen resultaten

bespeuren in opvattingen over gebrekkige responsiviteit – 'Kamerleden interesseren zich niet voor mensen zoals ik'; 'partijen zijn alleen maar geïnteresseerd in mijn stem'; 'gewone mensen hebben geen invloed op de grote politiek'. Dat geldt echter weer niet de stelling 'tegen beter weten in beloven politici meer dan ze kunnen waarmaken'; zowel het percentage instemmers als de trend daarin getuigen niet van een groot geloof in de beroepsgroep als geheel. Positief is echter weer de fors toegenomen politieke interesse die uit de opiniepeilingen naar voren komt. Men leest meer over politiek, is meer bereid om zelf in actie te komen en wil ook meer inspraak (tabel 5.10).

Tabel 5.9 Opvattingen over politiek, 1997-2003

Stabiele opvattingen over de politiek

(instemmers in % van de kiesgerechtigde bevolking)

	1977	1981	1986	1989	1994	1998	2002	2003
Ministers en staatssecretarissen zijn vooral op hun eigen belang uit	30	30	34	31	37	33	39	31
Kamerlid word je eerder door je politieke vrienden dan door je bekwaamheden	44	41	44	40	42	42	55	46
Kamerleden bekommeren zich niet om de mening van mensen zoals ik	48	44	43	41	44	41	52	40
De politieke partijen zijn alleen maar geïnteresseerd in mijn stem en niet in mijn mening	53	53	49	46	52	52	59	48
Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op de regeringspolitiek	51	52	52	49	47	46	46	42
Tegen beter weten in beloven politici meer dan ze kunnen waarmaken	78	82	86	85	91	89	91	89

Bron: NKO 1977-2003 (SKON); gewogen resultaten (2002 en 2003 alleen voor opkomst en partijkeuze); volgens Dekker et al. (2004)

Tabel 5.10 Politieke betrokkenheid en participatie, 1975-2002

Toenemende betrokkenheid

(in % van de bevolking van 16 jaar en ouder[1])

	1975	1980	1985	1992	1996	2000	2002
Oordeel over de eigen politieke interesse: sterk of gewoon	31	39	42	41	45	43	57
Leest regelmatig over politiek in ons land, bijv. krantenverslagen	34	42	41	41	38	34	46
Acht het zeer of enigszins waarschijnlijk dat men werkelijk iets zou proberen te doen, als de Tweede Kamer een onrechtvaardige wet behandelt	35	37	42	47	50	51	54
Vindt dat de inspraak van burgers op het bestuur van gemeente en provincie groter moet worden	69	62	60	64	–	71	74

[1] Leeftijd 16-74 in 1975, 1980 en 1985.

Bron: Culturele veranderingen 1975-2002, volgens Dekker et al. (2004)

Onderverdeling naar specifieke groepen

De al eerder aangehaalde gezamenlijke analyse van SCP en Motivaction bevestigt – althans op het eerste gezicht – de bovenstaande bevindingen. Kijkend naar de verhouding tussen burger en overheid is er sprake van veel overeenstemming (tabel 5.11). Er zijn nauwelijks verschillen te bespeuren bij vragen rond de mate van eigen zorgen of gevoelens van 'er alleen voor staan'. Ook de tevredenheid met wat de regering doet en zelfs de hoeveelheid geld voor openbare voorzieningen hebben een breed draagvlak.

Op andere punten zijn er de te verwachten patronen, met afhankelijke en afzijdige burgers die vanuit hun beperktere overbrugging wat knorriger reageren ten opzichte van de overheid en met name politici. De overheid luistert meestal

Tabel 5.11 Burgerschapsstijlen en politiek vertrouwen

Veel overeenstemming en 'klassieke' patronen
(instemmers in % van totale respons[1])

Stellingen	Burgerschapsstijl				Gem. NL
	Afhankelijk	Afzijdig	Afwachtend	Actief	
Vindt u dat u zelf veel zorgen heeft?	46	45	44	49	46
Voelt u zich soms eenzaam, of heeft u soms het gevoel dat u uiteindelijk toch alleen staat in de wereld en alleen de zaken moet opknappen?	17	20	20	20	19
Ik ben over het algemeen (zeer) tevreden met wat de Nederlandse regering doet	64	60	62	59	61
Vindt u dat de overheid over meer geld moet kunnen beschikken dan nu om allerlei openbare voorzieningen mogelijk te maken?	**59**	66	66	69	65
De overheid luistert meestal goed naar wat de burger wil	19	**14**	**25**	**27**	21
Politieke baantjes gaan te vaak naar mensen uit de eigen partij	**82**	**83**	**71**	**73**	78
Ministers moeten sneller aftreden als ze fouten hebben gemaakt	**78**	**76**	**67**	**69**	73
Stemmen is de enige manier waarop mensen zoals ik invloed kunnen uitoefenen op de regering	**74**	71	63	**58**	67
Wat we nodig hebben zijn minder wetten en instellingen en meer moedige, onvermoeibare en toegewijde leiders waar het volk vertrouwen in kan hebben	**67**	**64**	**55**	**56**	60

[1] Voor vetgedrukte getallen gelden statistisch significante afwijkingen van het gemiddelde (95%-betrouwbaarheidsniveau).

Bron: Motivaction en SCP

slecht, politieke baantjes gaan te vaak naar vriendjes, ministers blijven te lang zitten als ze fouten hebben gemaakt, het heeft niet veel zin om iets te proberen als de Tweede Kamer 'in de fout' gaat. Hun antwoord is duidelijk: stemmen is de enige manier om nog enige invloed uit te oefenen, maar wat we vooral nodig hebben zijn meer moedige, onvermoeibare en toegewijde leiders waar het volk vertrouwen in kan hebben. Het beeld is niet onverwacht, maar de verschillen met

Tabel 5.12 Burgerschapsstijl en democratische betrokkenheid

Passief middenblok van afzijdige en afwachtende burgers
(instemmers in % van totale respons[1])

Stellingen	Burgerschapsstijl				Gem. NL
	Afhankelijk	Afzijdig	Afwachtend	Actief	
Bij verkiezingen voor de Tweede Kamer ga ik altijd stemmen	**83**	**54**	**61**	**80**	69
Bij verkiezingen voor de Gemeenteraad ga ik altijd stemmen	**79**	**48**	**54**	**73**	62
Bij verkiezingen voor de Provinciale Staten ga ik altijd stemmen	**67**	**37**	**45**	**63**	52
Bij verkiezingen voor het Europese Parlement ga ik altijd stemmen	**60**	**32**	45	**64**	49
Leest u wel eens iets over de politiek in ons land, bijv. krantenverslagen?	**58**	**38**	50	**64**	51
De Europese politiek boeit me zeer	21	**9**	20	**28**	19
De Europese politiek moet meer democratisch worden	**81**	**73**	**74**	**86**	78
Men zegt dat de Kamerleden in ons land weinig begrip hebben van wat er onder de mensen leeft	69	**76**	69	**59**	70
Ik wil bij mijn keuzes liever geen rekening houden met wat anderen vinden	**41**	**47**	**49**	**39**	44
Moet de inspraak van de burgers op het bestuur van gemeente en provincie worden vergroot?	**67**	**76**	76	**66**	72
De burgemeester moet worden gekozen door de inwoners van de gemeente	79	**90**	85	**75**	83
De minister-president moet rechtstreeks door de kiezer gekozen worden	66	**78**	69	**62**	70
Heeft u zich in de afgelopen twee jaar wel eens samen met anderen actief ingespannen voor een kwestie					
• die landelijk of nationaal van belang is of die betrekking heeft op wereldproblemen als vrede en armoede?	21	**9**	21	**32**	19
• die van belang is voor uw gemeente, voor een bepaalde groep in de gemeente of voor uw buurt?	42	**30**	38	**47**	38

[1] Voor vetgedrukte getallen gelden statistisch significante afwijkingen van het gemiddelde (95%-betrouwbaarheidsniveau).

Bron: Motivaction en SCP

de afwachtende en actieve burgers zijn, hoewel meestal statistisch wel significant, vaak betrekkelijk klein.

Een nadere analyse duidt echter op verontrustender verschillen, waarbij een 'middenblok' van afzijdige en afwachtende burgers eruit springt door passiviteit als het gaat om democratische betrokkenheid (tabel 5.12).

Zij gaan ten eerste veel minder stemmen en vooral niet bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten en het Europese Parlement. Zij zijn ten tweede minder geïnteresseerd in politiek, lezen er minder over, en vooral Europa is voor hen ver weg. Zij geloven ten derde minder in de bestaande democratische instituties: zij vinden dat Kamerleden niet goed begrijpen wat er onder de mensen leeft en dat de inspraak dik onvoldoende is. Dat treft overigens wel, want ze willen bij hun keuzes liever geen rekening houden met wat anderen vinden. Het beste is maar te breken met het bestaande en geheel nieuwe wegen te bewandelen, bijvoorbeeld door burgemeesters en ook de minister-president direct te kiezen. De ontevredenheid is kennelijk zodanig opgelopen dat een aanmerkelijk deel van de milieus opteert voor onverschilligheid of algeheel afhaken – de exit-optie van Hirschman (1970).

Het middenblok springt er ook uit op een relatieve passiviteit ten aanzien van natuur en milieu (tabel 5.13; zie ook Beckers et al. 2004: 63). Groen in de wijk of de nabijheid van een natuurgebied tellen minder zwaar, maar ook de eigen

Tabel 5.13 Burgerschapsstijl en milieubewustzijn

Middenblok ook passief rond natuur en milieu
(instemmers in % van totale respons[1])

Stellingen	Burgerschapsstijl				Gem. NL
	Afhankelijk	Afzijdig	Afwachtend	Actief	
Waaraan moet een prettige woonomgeving voor u voldoen?					
• veel groen in de wijk	**72**	**66**	**63**	**73**	68
• dicht bij een natuurgebied	**39**	**30**	**32**	**42**	35
Ik leer kinderen zich verantwoordelijk te voelen voor de wereld om zich heen	**66**	60	**50**	**69**	61
Ik doe bewust aan energiebesparing in huis	**66**	**50**	**51**	**68**	58
Ik scheid mijn huishoudelijk afval	**87**	**75**	**72**	**86**	80
Ik doneer aan een natuur- en milieuvereniging	**36**	**21**	**24**	**40**	30

[1] Voor vetgedrukte getallen gelden statistisch significante afwijkingen van het gemiddelde (95%-betrouwbaarheidsniveau).

Bron: Motivaction

betrokkenheid is beperkt. Dekker (2001: 26) wijst op de mogelijke relatie met politiek vertrouwen: "Duurzame ontwikkeling is bij uitstek een opgave die vertrouwen veronderstelt. Zonder vertrouwen in bijdragen van anderen heeft zelfbeperking geen zin. Zonder vertrouwen in de overheid zijn beperkende maatregelen ten gunste van toekomstige generaties moeilijk te accepteren." In die zin vormt de toenemende vertrouwenskloof 'slecht nieuws' voor het milieubeleid en vermoedelijk eveneens voor andere beleidsterreinen met een langetermijnkarakter, waarin de overheid een centrale plaats inneemt zoals ontwikkelingssamenwerking: afzijdige en afwachtende burgers kiezen voor het hier-en-nu.

De afwachtende burgers kan daarbij een consumentistische mentaliteit worden toegeschreven; het zijn geen coproducenten van beleid maar afnemers. Bij de afzijdige burgers is echter veeleer sprake van een harde kern van wantrouwen, die door Elchardus ook in België is waargenomen (tabel 5.14; Elchardus en Smits 2002; Elchardus 2002). Ze hebben minder vertrouwen in de overheid en vinden dat je niet voorzichtig genoeg kan zijn in de omgang met andere mensen. Minder dan de gemiddelde burger denken ze invloed te hebben op wat de regering doet en ze reageren veel sceptischer, bijna cynisch op een aantal stellingen. Kort door de bocht: Kamerleden en ministers geven nauwelijks om hen maar letten veeleer op het belang van machtige groepen, het maakt in feite weinig uit voor het leven van alledag wat de regering doet en er is geen partij die zich inzet voor hun belangen. Ze zijn relatief wat meer geïnteresseerd in de gemeentelijke dan in de landelijke politiek en relatief hard geraakt door de dood van Fortuyn. Bij elkaar opgeteld is de conclusie van de afzijdige burgers duidelijk. Wat heeft het voor zin om betrokken te zijn bij beslissingen of plannen van het rijk en zelfs de gemeente: afzijdige burgers haken vaak af. Zij uiten hun onvrede met zowel 'de politiek' als de aanpak van een aantal maatschappelijke problemen in hun stemgedrag: zij stemmen niet of ze stemmen 'tegen' de zittende regenten. Ongeveer de helft van de LPF-stemmers en van de niet-stemmers was op 15 mei 2002 binnen deze groep te vinden. Alle andere politieke partijen vonden hun draagvlak meer gespreid over de diverse milieus (Dekker et al. 2004).

5.5.2 VERKLARINGEN VOOR BEPERKT POLITIEK VERTROUWEN

Er is geen voor de hand liggende uitleg voor het beperkte politieke vertrouwen dat ook in een aantal andere landen wordt waargenomen. Het Amerikaanse onderzoeksproject *Visions of governance* ontwikkelde een aantal denkbare hypothesen (Nye et al. 1997), die door internationale vergelijking op hun merites werden getoetst (Norris 1999). De onderzoekers selecteerden vier mogelijke uitleggingen die in mindere of meerdere mate de gesignaleerde vragen kunnen verklaren (Norris 1999: 22 e.v.).

De politieke uitleg

Norris et al. vinden onvoldoende bewijs voor een politieke uitleg, die zich concentreert op het tekortschieten van de overheidsprestatie. Het politieke vertrouwen van de burger, zo wordt aangenomen, wordt mede bepaald door het

Tabel 5.14 Burgerschapsstijl en politiek wantrouwen

Harde kern van wantrouwen bij afzijdige burgers
(instemmers in % van totale respons[1])

Stellingen	Burgerschapsstijl				Gem. NL
	Afhankelijk	Afzijdig	Afwachtend	Actief	
Ik heb vertrouwen in de overheid	51	**43**	**54**	**59**	51
Ik vind dat je niet voorzichtig genoeg kunt zijn in de omgang met andere mensen	57	**67**	**51**	**44**	56
Mensen als ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet	49	**71**	**39**	**30**	50
Ik denk niet dat Kamerleden en ministers veel geven om wat mensen als ik denken	42	**57**	**38**	**31**	44
Kamerleden letten te veel op het belang van enkele machtige groepen, in plaats van op het algemeen belang	62	**79**	**61**	**54**	66
Wat de regering ook doet, voor het dagelijks leven heeft het weinig nut	25	**37**	23	**14**	26
Is er naar uw mening in ons land een politieke partij die zich echt inzet voor uw belangen?	50	**30**	**51**	**58**	46
Ik ben meer geïnteresseerd in de gemeentelijke politiek dan in de landelijke politiek	29	**34**	24	**17**	27
De dood van Pim Fortuyn heeft mijn mening over de Nederlandse maatschappij doen veranderen	49	**55**	**44**	**39**	48
Ik vind het niet nodig betrokken te zijn bij plannen van de overheid die van invloed zijn op de manier waarop wij wonen, op onze leefomgeving en het milieu	28	**41**	30	**12**	29
Ik vind het niet nodig betrokken te zijn bij beslissingen/plannen van het gemeentebestuur die van invloed zijn op het leven in mijn gemeente	28	**44**	**25**	**18**	30

[1] Voor vetgedrukte getallen gelden statistisch significante afwijkingen van het gemiddelde (95%-betrouwbaarheidsniveau).

Bron: Motivaction

presteren van de overheid, vooral in economische zin. Indien regeringen hun beloften waarmaken, heeft dit een diffuse maar positieve uitstraling. Indien echter een 'enge' definitie wordt aangehouden als zuiver economisch presteren, bijvoorbeeld in de vorm van de groei van het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking, blijkt de verklaring onvoldoende (Norris 1999: 218). McAllister (1999) concludeert dat op het individuele niveau het economisch presteren nauwelijks een rol speelt in het vertrouwen in democratische instituties. Worden ook andere grote gebeurtenissen betrokken in de analyse, zoals in de Verenigde Staten

Watergate of het falen van het buitenlands beleid in Vietnam, dan lijkt het mogelijk een betere case te maken. De kwantitatieve toetsing wordt dan echter problematisch.

De institutionele uitleg

Evenmin biedt een institutionele uitleg, die het probleem veeleer zoekt in een achterhaalde vormgeving van of ontwerpfouten in de democratische instituties, een handvat. Politiek vertrouwen wordt gevormd door een jarenlange ervaring met een bepaald stelsel van democratische instituties. Het valt te verwachten dat de vormgeving van dat stelsel invloed heeft op de waardering door de burger. Tegen deze achtergrond pleit bijvoorbeeld D66 al langere tijd voor vernieuwingen, zoals de gekozen burgemeester en het referendum. Toch is er volgens zowel Elchardus (2003) als de internationale analyse van Norris (1999: 218) weinig bewijs voor dergelijke veronderstellingen.

De sociaal-kapitaaltheorie

Putnam zette met zijn boeken *Making democracy work* (1993) en *Bowling alone* (2000) het begrip sociaal kapitaal in de schijnwerper van de wetenschappelijke en publieke aandacht. Een groter sociaal kapitaal, zo luidt de veronderstelling, bevordert een actief burgerschap en een daarop geënte politieke democratie. De essentie van een representatieve democratie is immers dat de burger vertrouwen moet hebben in vertegenwoordigers die namens hem handelen en die hij in de regel niet persoonlijk kent. Het daartoe vereiste sociaal kapitaal wordt echter uitgehold, stelt Putnam. Mensen streven steeds meer hun eigen belangen na en daardoor wordt de sociale samenhang in de samenleving aangetast. Zijn uitleg lijkt toegesneden te zijn op de 'afwachtende' burgers, bij uitstek individualisten en bovendien onverschillig tegenover de politiek. In mindere mate is dat ook het geval bij de 'afzijdige' burgers, waar het sociaal kapitaal redelijk intact lijkt maar wel het politiek vertrouwen in rap tempo afglijdt.

Geconfronteerd met een toenemend wantrouwen concentreren vele politici zich op de problemen van de laatste categorie – veelal de lager opgeleiden waarvan ook volgens Dekker (2004) zo'n 40 procent negatief staat tegenover de politiek. Het is geen eenvoudige taak die hen wacht. Afzijdige burgers hebben, blijkens de gegevens van Motivaction, moeite met de omgang met informatie in de snel veranderende samenleving en ervaren bovendien tijdsdruk. Deze categorie heeft een cultureel gesloten houding, wenst zich niet te verdiepen in de beweegredenen van anderen en staat derhalve weinig open voor overbrugging.

De complexe samenleving stelt hun op dat laatste punt te hoge eisen; denk aan de mondialisering, de Europese eenwording met haar open grenzen, de multiculturele samenleving, een gedoogbeleid met de bijbehorende (gevoelens van) onveiligheid, en de technologische ontwikkeling. Zij voelen zich daar ongemakkelijk mee en dat wordt niet beter door een overbelasting met informatie, die hen via een veel breder, minder stabiel en nagenoeg ongecoördineerd media-aanbod bereikt. Bovendien hebben zij van doen met een overheid en politiek die steeds

meer van hen verwachten: integratie in gemengde buurten en op gemengde scholen, emancipatie, flexwerken, participatie en betrokkenheid. Waar de stabiliserende functie van andere instituties is verzwakt – kerken, werkgevers, de media en het gezinsleven bieden niet langer de houvast van de jaren vijftig – vragen de afzijdige burgers om leiderschap, en niet om nog meer verwarrende druk, van overheid, sociale spelers en politiek.

Zoekend naar verklaringen en de daaruit mogelijk voortvloeiende oplossingen benadrukt Putnam de teloorgang van de directe *face-to-face*-contacten binnen kleinschalige verbanden, die de voedingsbron vormen voor het sociaal vertrouwen en het daarmee verband houdende belang van het 'aanleren' van overbrugging. Uiteindelijk zal dat, stelt hij, negatieve gevolgen hebben voor de betrokkenheid van de burger en voor *good government*. Hoewel hij een bredere analyse voorlegt, concentreren zijn oplossingen zich op de *civil society*, in de Amerikaanse definitie de vrijwillige samenwerkingsverbanden die als een soort *countervailing power* ervoor zorgen dat de burger beter is toegerust tegenover staat en politiek.

Door het afbeelden van *civil society* als een soort maatschappelijke Haarlemmer olie, is deze these onder druk komen te staan op drie punten:

1 *Civil society* zoals door Putnam gedefinieerd legt een te beperkt tijdsbeslag op de gemiddelde burger om zo'n grote invloed uit te kunnen oefenen (Verhoeven 2004).
2 Putnam gaat uit van een achterhaalde structuur en taakstelling van *civil society* (Etzioni 1999; WRR 2002: 113-151; Skocpol 2003).
3 Zeker in de Nederlandse *civil society* zijn geen breuklijnen waar te nemen (Dekker en Van den Broek 2004; Van den Brink 2002).

Toch past hier een kanttekening. In het *Sociaal en cultureel rapport 2004* waarschuwt het SCP (2004: 186, 213) voor een mogelijk keerpunt: burgers uiten de verwachting in de toekomst hun maatschappelijke en politieke betrokkenheid terug te schroeven, waarbij met name het vrijwilligerswerk en politieke activiteiten schade lijden.

De oplossing die Putnam aanreikt, lijkt onvoldoende: als de betrokkenheid bij de *civil society* al iets doet in de sfeer van een groter politiek vertrouwen, is dat beperkt. Een gerichte overheidsstimulans van bijvoorbeeld sportverenigingen kan zinvol zijn. Maar het is twijfelachtig of de drukbezette 'afzijdige' burgers en vooral de individualistische 'afwachtende' burgers te porren zijn voor een intensieve betrokkenheid in traditionele, georganiseerde vormen van *civil society* (Florida 2005: 30). De haarscheuren in het politiek vertrouwen waarop Putnam wijst, vragen echter wel degelijk aandacht, evenals de nadruk die hij legt op het belang van kleinschalige verbanden.

Het is zaak burgers te 'verleiden' tot een actieve participatie aan zelfbestuur en aan het oplossen van concrete maatschappelijke vraagstukken. Dit vormt een

leerschool voor democratische betrokkenheid en voorkomt destructief cynisme. Voor oplossingen moet veeleer breder worden gekeken, bijvoorbeeld naar de samenbinding en overbrugging die (hogere) opleidingen, werk en informele verbanden in toenemende mate bieden. Tot die informele verbanden behoort zeker ook de buurt met zijn directe wisselwerking met de democratische instituties op voor de burger wezenlijke terreinen.

De culturele uitleg

Als laatste mogelijke verklaring wijzen Norris et al. en Nye et al. op de doorwerking van de modernisering. Inglehart (1977; 1997a; 1997b) en recent ook Dalton et al. (2003) benadrukken de fundamentele en massale waardeverandering in de tweede helft van de twintigste eeuw. Waar het glas bij Putnam et al. half leeg is, is dat van hen en Florida (2002) half vol. Zij leggen de geconstateerde individualiseringstendens geheel anders uit en wijzen bijvoorbeeld op het feit dat speciaal de hoger opgeleiden – in onze termen: de 'afwachtende' en 'actieve' burgers – heel goed zelf kunnen uitmaken hoe ze denken over waarden en normen. De individuele bewegingsvrijheid is ook sterk toegenomen en er zijn nieuwe sociale netwerken ontstaan. Het risico is aanwezig dat bestuurders nauwelijks aandacht hebben voor de steeds grotere groep jonge, postmoderne burgers met hun totaal andere behoeften. Volgens Inglehart (1997a: 292-323) en Florida (2002: 316) staan de traditionele democratische instituties echter ook van die kant onder druk en onze analyses van de opstelling van afwachtende burgers bevestigen dat.

Postmodernisten, zegt Inglehart, zoeken nieuwe, directere wegen om invloed uit te oefenen op grote maatschappelijke beslissingen. Hun fijnvertakte netwerken van – op zich zwakke – banden bieden hun een grotere uitdaging dan de te logge elitaire structuren van het verleden. Niet de democratie maar de instituties zijn voor hen het probleem. Traditionele, door elites aangestuurde structuren zijn voor hen minder aanvaardbaar. Dat zou de opkomst kunnen verklaren van de flexibele netwerkstructurering, die zich recent uit in de vorm van zogenoemde *single event*-organisaties: ad-hocsamenwerkingsverbanden van vaak zeer kleine organisaties die zich richten op eenmalige acties zoals de anti-oorlogsbetogingen of de kopersstakingen na misstappen in het bedrijfsleven. Omdat dergelijke waarden al jong worden verinnerlijkt, wordt volgens Inglehart de doorwerking pas duidelijk bij een opvolging van generaties. Zo'n cultuuromslag, stelt hij, hoeft echter geenszins slecht nieuws te zijn. Indien de nieuwe wegen immers tot betere oplossingen leiden en een nieuwe generatie geïnspireerde voorlieden op kop loopt, zal de maatschappij zich vernieuwen.

Inglehart en Dalton et al. staan niet alleen. Jarenlang gold als vanzelfsprekend de notie: sterke banden zijn goed, zwakke banden zijn minder. Pas in het begin van de jaren tachtig wees de socioloog Granovetter (1983) erop dat in de modernere sociale netwerkensamenleving het vaak vooral zwakke banden zijn die mensen verder kunnen helpen. Uit zijn empirisch onderzoek bleek bijvoorbeeld dat bij het vinden van een nieuwe baan het niet zozeer familie, vrienden of buren zijn die iemand kunnen helpen, maar juist verderaf staande relaties.

De wijdere strekking van Granovetters inzicht is dat niet zozeer de gemeenschapsvorming binnen primaire groepen punt van zorg zou moeten zijn. Integendeel: sterke familieclans en dergelijke kunnen juist uitsluiting en fragmentatie van de samenleving in de hand werken. Veeleer zou de politiek aandacht moeten besteden aan het versterken van de fijngeschakeerde sociale netwerken, waarin jongere mensen overbrugging tot een kunst hebben verheven. Worden zij immers niet betrokken, dan zullen ze zich blijvend onverschillig betonen ten aanzien van de democratische instituties, hetgeen op termijn kan bijdragen tot een uitholling van het draagvlak voor onze huidige vorm van representatieve democratie. Alweer kan de buurt een rol spelen bij het vergroten van die gewenste betrokkenheid, zeker waar het gaat om de 'afwachtende' burgers.

Geen overkoepelende uitleg

Hoewel vele studies zich met het onderwerp hebben beziggehouden, is er geen allesomvattende uitleg die een afdoende verklaring biedt voor de door ons aangehaalde gegevens van Motivaction. Veeleer is er sprake van deeluitleggen, die een verklaring kunnen bieden voor de opstelling van een bepaalde burgerschapsstijl of die door optelling een uitkomst plausibel kunnen maken. Zo kan bijvoorbeeld niet worden uitgesloten dat een goed ontwikkeld sociaal vertrouwen zoals verondersteld door Putnam c.s. wel degelijk doorwerkt in een sterker politiek vertrouwen, maar dat dit positieve effect teniet wordt gedaan door een wanpresteren van democratische instituties (politieke uitleg) en/of een achterhaalde institutionele vormgeving (institutionele uitleg). Wij kunnen daarover speculeren, maar we kunnen het op basis van de beschikbare gegevens niet bewijzen of ontkrachten. Ook de mogelijke rol van kleinschalige verbanden zoals de buurt, die in elk van de vier genoemde uitleggen relevant kan zijn voor het versterken van het politieke vertrouwen, is daarmee niet vastgesteld noch ontkend.

5.6 DREIGENDE BREUKLIJNEN

De conclusie op grond van de paragrafen 5.4 en 5.5 moet luiden dat groter sociaal vertrouwen niet automatisch ook meer politiek vertrouwen impliceert. In ons onderzoek zijn wij daardoor geconfronteerd met een probleem. Bij aanvang veronderstelden we dat mensen als het ware beter in hun vel zitten in de wisselwerking met anderen binnen hun directe woonomgeving en dat zou, dachten we, ook een positief effect hebben op hun vertrouwen in de democratische instituties. In achterstandsbuurten zou waarschijnlijk het sociale en politieke vertrouwen het kleinst zijn, in voorstandsbuurten het grootst.

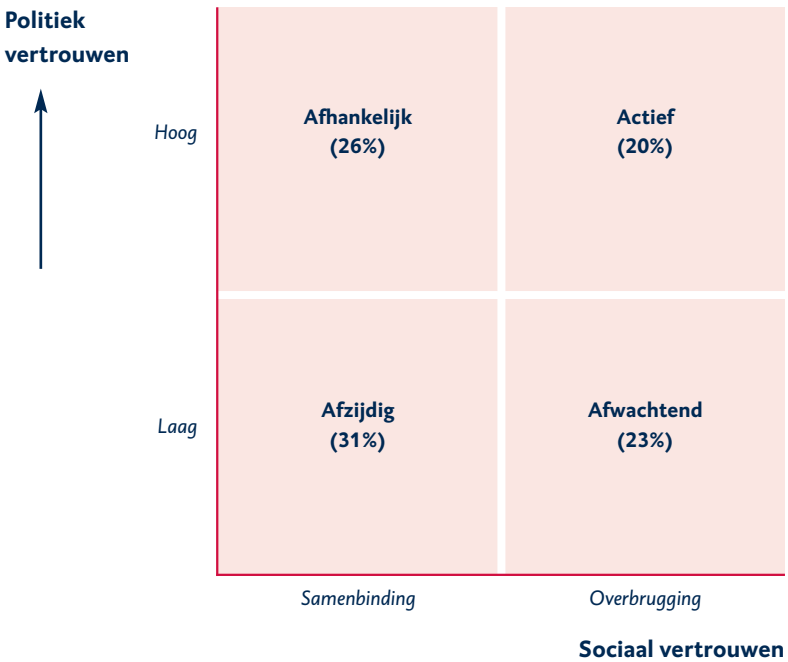
We stonden daarin niet alleen. Meerdere auteurs gaan ervan uit dat een toenemend sociaal vertrouwen zich 'vertaalt' in een groter politiek vertrouwen; niet zonder reden noemde Putnam zijn eerste boek over dit onderwerp *Making democracy work* (Putnam 1993; zie ook Fukuyama 1995: 355 e.v.; Putnam 2000: 336; Graham en Marvin 2001: 411). Ook statistische analyses bieden indicaties. Newton (1999) constateert bijvoorbeeld een zwakke correlatie tussen politiek

vertrouwen en sociaal vertrouwen. Dekker (2001) wijst in de Nederlandse situatie zelfs op een duidelijke relatie tussen sociaal en politiek vertrouwen. Er zijn daarbij grote verschillen te constateren tussen mensen met en mensen zonder sociaal vertrouwen. Zo gaat volgens het kiezersonderzoek van 1998 sociaal vertrouwen gepaard met meer vertrouwen in de Tweede Kamer. Van de mensen met sociaal vertrouwen heeft 66 procent vertrouwen in het parlement en van de mensen zonder vertrouwen 47 procent (Dekker en De Hart 2000). De Hart (1999: 232-233) rapporteert vergelijkbare verschillen. De overheid wordt vertrouwd door 47 procent van de mensen met sociaal vertrouwen en door 30 procent van de mensen zonder sociaal vertrouwen (Dekker et al. 1997).

Gedurende het onderzoek moesten we onze vooronderstellingen echter loslaten. Er is kennelijk geen automatisme 'sociaal vertrouwen is de opmaat voor politiek vertrouwen'. Van grote afstand bekeken zijn sociaal en politiek vertrouwen stellig aan elkaar gerelateerd; Nederland springt er – ook nu nog – op beide punten gunstig uit ten opzichte van een groot aantal verafgelegen landen. Maar een terugblik naar figuur 5.2, waarin we de vier burgerschapsstijlen introduceerden, maakt duidelijk dat een nuancering op zijn plaats is.

Indien we de figuur beschouwen als een momentopname van de aard van het sociaal vertrouwen, dan is van links naar rechts – van afhankelijke via afzijdige en afwachtende naar actieve burgers – sprake van een overgang van samenbinding

Figuur 5.3 Burgerschapsstijlen ingedeeld naar de mate van sociaal en politiek vertrouwen



naar overbrugging. Diezelfde doorgaande lijn is echter niet terug te vinden in het politiek vertrouwen. Afhankelijke burgers zijn weinig kritisch en vaak niet optimaal geïnformeerd, actieve burgers juist zeer maatschappijkritisch en goedgeïnformeerd; beide groepen stellen zich echter constructief op ten aanzien van de democratische instituties. Afzijdige burgers – toch zo'n 30 procent van de bevolking – keren zich echter daarvan af; rekening houdend met een aanzienlijk deel getrouwen ook binnen deze groep moet de wantrouwenskloof bij een groot aantal van hen zeer diep zijn. Afwachtende burgers – ruim 20 procent – daarentegen zijn niet geïnteresseerd in de politiek in zijn traditionele verschijningsvormen (figuur 5.3).

In de bestuurspraktijk is het probleem gelegen in het uiteenlopen van de behoeften en kwaliteiten van (groepen) burgers. Het beleid is bovendien situationeel gebonden, hetgeen zich uit in de noodzaak tot differentiatie van beleid (hoofdstukken 3 en 4). Het merendeel van de theorie gaat daaraan voorbij. In verschillende analyses worden óf alle sociale milieus op een hoop geveegd, waardoor het doorzicht wordt belemmerd, óf alle aandacht wordt exclusief gericht op een enkele groep, waardoor de uiteindelijke beleidsvoorstellen ten aanzien van de zich voordoende vraagstukken onvolledig zijn. Inglehart (1997a: 324-341), Florida (2002: 281) en Putnam (2000: 141, 257) onderkennen bijvoorbeeld weliswaar verschillende cohorten, maar de eerste twee concentreren zich op respectievelijk de jonge postmodernisten en de creatieve klasse, zoals Putnam dat doet op het herleven van *civil society* voor 'afhankelijke' en 'afzijdige' burgers.

Dat roept beleidsmatige vragen op. Hoe vallen de geconstateerde tekorten in het politiek vertrouwen van 'afzijdige' en 'afwachtende' burgers te duiden? Zou het kunnen zijn dat de maatschappij, en zeker de overheid daarbinnen, een te groot beroep doet op de overbruggingskwaliteiten van veel burgers? Mensen moeten integreren in gemengde buurten en op gemengde scholen, ze moeten emanciperen, Europees een worden, als flexwerkende anderhalfverdieners huis en werk verbinden en nieuwe technologieën in hun leven opnemen. Mensen moeten, met hun grotere welvaart, meer keuzes maken en veel meer informatie verwerken; het aantal televisiekanalen is daarvoor illustratief. De hoger opgeleide 'afwachtende' en 'actieve' burgers kunnen de vraag nog aan, hoewel de eersten – individualistischer dan tevoren – het nut daarvan niet inzien en veelvuldig 'passen'. Maar behoudendere en relatief lager opgeleide mensen – veelal 'afhankelijke' en 'afzijdige' burgers – voelen zich overvraagd. De eersten – gezagsgetrouw en volgzaam – blijven 'aan boord', de tweeden haken af.

Misschien is het zelfs zo dat de 'afzijdige' burgers een soort tegenbeweging doormaken – noem het maar een contractie (zie ook Reijndorp 2004: 38 e.v.). In plaats van zich te ontwikkelen in de richting van overbrugging trekken ze zich terug op de samenbinding van hun directe leefomgeving: gezin, vrienden, buurt, werk, een paar clubs wellicht. Ze moeten, zoals Motivaction (2005) laat zien, weinig hebben van anderen, allochtonen bijvoorbeeld, maar zoeken hun heil binnen de eigen, herkenbare groep. Ze haken af in hun wisselwerking met de grote institu-

ties op afstand: multinationale ondernemingen, koepelorganisaties op het maatschappelijk middenveld, maar vooral de democratische instituties. In die zin is politiek vertrouwen een onderdeel van het bredere institutionele vertrouwen (dat wil zeggen het vertrouwen dat mensen hebben in grote instituties).

Zeker indien ze zichzelf ook nog organiseren, bijvoorbeeld als leden van eenzelfde belangenorganisatie, als bewoners van eenzelfde buurt of als stemmers op eenzelfde partij, kan een vorm van *group think* leiden tot een radicalisering van standpunten, waarbij het collectieve standpunt extremer is dan dat van elk van de normale leden (Govier 1997: 196-209). De verklaring van hun afzijdigheid zou dan toch deels te vinden zijn in een institutionele uitleg; het probleem is in dat geval gelegen in een achterhaalde vormgeving van de bestaande, grote instituties waarin mensen zich niet meer kunnen herkennen. De oplossing zou dan gelegen zijn in 'het grote klein maken'. Grote ondernemingen reorganiseerden zich om die reden in kleinere werkeenheden (*business units*), maar de (semi-) overheid roept in brede kringen een toenemende aversie op met haar voortgaande schaalvergroting en het bijbehorende verlies aan menselijke maat. Speciaal de afzijdige burger voelt zich hierbij machteloos, zo illustreert ook ons veldonderzoek, en trekt zich terug: 'ze' zoeken het maar uit.

Anderzijds kan de verklaring deels ook worden gezocht in een variant van de politieke uitleg. Speciaal 'afzijdige' burgers zijn teleurgesteld in het presteren van de grote instituties waaronder ook weer de sociale spelers en de overheid plus politiek. Onderzoek onder opbouwwerkers door Van Veenen (2004: 190, 195) levert navrante voorbeelden. Een ervaren veldwerker beschrijft de desillusie van bewoners als blijkt dat in het Rotterdamse Pendrecht – een wijk die zich van oudsher kenmerkt door een sterke sociale samenhang gedragen door bewonerscommissies en talloze verenigingen – de corporatie bepaalde omgangsregels niet langer kan of wil handhaven. Een deel blijft de corporatie en deelgemeente daarop hardnekkig aanspreken, maar het vertrouwen in instanties heeft een zware klap gehad. Mensen verhuizen, ze stemmen niet meer of 'tegen'.

Reijndorp en Van Veenen concluderen beiden dat de sterke afweer bij groepen autochtone bewoners ten aanzien van nieuwkomers kan worden gezien als de keerzijde van de grote sociale cohesie die in het verleden bestond in de 'fatsoenlijke' volkswijken. Dat saamhorigheidsgevoel is omgeslagen in een groepsgevoel van een minderheid die zich bedreigd voelt. "Een positieve identiteit is omgeslagen in een negatieve die niet langer een samenbindende kracht vormt maar werkt als een splijtzwam."

Indien deze twee uitleggen tezamen een kern van waarheid bevatten, stelt de vertrouwenskloof ons voor problemen. In de literatuur wijzen bijvoorbeeld Putnam (2000) en Elchardus (2002) op de grote en negatieve invloed van de media, met name de televisie, op deze ontwikkeling; ook Motivaction benadrukt dit aspect. Het tv-gedrag van afzijdige burgers is blijkens het Motivaction-onderzoek afwijkend: ze 'maken' de meeste uren maar kijken het minst naar de

publieke omroep, die de band met de afzijdige burgers is kwijtgeraakt. Het is daardoor voor de democratische instituties moeilijk hen te bereiken en haarscheuren in het politiek vertrouwen kunnen sneller uitgroeien tot breuklijnen of onwenselijke polarisaties. Omdat bovendien hun maatschappelijk aanpassingsvermogen relatief beperkt is, is het problematisch om een eenmaal ingezette ontwikkeling in positieve zin te corrigeren.

De ontstane situatie vraagt om een bezinning. De overheid heeft kennelijk niet aan de verwachtingen van speciaal de afzijdige burgers kunnen voldoen en ze heeft de afwachtende burgers niet kunnen inspireren. De snelle ontkerkelijking en ontzuiling deden maatschappelijk zekerheden vervallen en bestaande banden veranderden door bewegingen als individualisering en mondialisering. De overheid is de laatste 'klassieke' institutie waarop burgers hun verwachtingen kunnen projecteren. Dat kan geen anonieme overheid zijn. De afzijdige en afhankelijke burgers vragen om persoonlijk leiderschap, duidelijkheid, bescherming en handhaving, de afwachtende en actieve burgers om voorstellen die hen persoonlijk kunnen motiveren. Overheid en politiek komen daaraan tegemoet met voorstellen voor correctieve referenda en gekozen burgemeesters, maar kan dat voldoende zijn?

Het is geenszins uitgesloten dat de gesignaleerde haarscheuren in het politieke vertrouwen een voorbode zijn van fundamentelere breuklijnen die zich ook doortrekken in het sociaal vertrouwen tussen grote delen van onze bevolking. De overbrugging door 'afzijdige' burgers loopt terug, terwijl de elite van 'actieve' en in toenemende mate 'afwachtende' burgers sociaal en economisch uitloopt. Verwijzend naar een eerdere versie van figuur 5.2 benadrukt Van den Brink (2002) het gevaar van zo'n kloof: "Juist door het toenemen van de welvaart en het onderwijsniveau komen burgers in de linkeronderhoek van het diagram op achterstand, terwijl de burgers in de rechterbovenhoek een voorsprong opbouwen. Men zou kunnen zeggen dat de nadelen van het moderniseringsproces het sterkst gevoeld worden door bedreigde burgers, terwijl bedrijvige burgers dat proces juist aanjagen."

De taakstelling van de politiek verantwoordelijken is daardoor gecompliceerd, Van den Brink en Elchardus vallen elkaar bij. Het onderscheid tussen de verschillende sociale milieus en hun uiteenlopende behoeften en kwaliteiten is "uiterst relevant voor bestuurders en politici, al was het maar omdat deze groepen hen niet op dezelfde wijze benaderen." (Van den Brink 2002: 82). Maar tegelijk geldt: "De verwachtingen van de burgers zijn op dat vlak overigens zelden consistent. Met als gevolg dat een moraliserende overheid altijd wel het ene of andere deel van de bevolking tegen de haren in zal strijken" (Elchardus en Smits 2002: 47). Naarmate van de overheid een grotere ethische rol wordt geëist, vergroot met andere woorden de kans dat de ene of andere groep zich gekrenkt voelt in de eigen waarden en opvattingen. Het gaat daarbij, volgens Elchardus, niet zozeer om de overheid in strikte zin, maar om een meer diffuus 'zij'. "Zij, de gevestigde orde, het establishment, het systeem (…) worden dan verweten waarden uit te dragen die niet stroken met de opvattingen van de gekrenkten."

5.7 CONCLUSIE: COMPLEXE POLITIEKE TAAKSTELLING

Wat kunnen politiek en overheid doen aan het herstel van het politiek vertrouwen en het voorkomen van scheuren in het sociaal vertrouwen? De politiek heeft, afgezien van een stemplicht, weinig middelen om burgers te dwingen tot politieke of sociale betrokkenheid. Veeleer gaat het erom hen individueel te verleiden. Maar daartoe moet het voorgelegde 'aanbod' qua inhoud en proces zodanig aantrekkelijk zijn dat ze als het ware worden meegezogen. Dat aanbod moet dus een direct belang betreffen en ze moeten het kunnen overzien. Door een langjarige, positieve ervaring kan de bestaande kloof van wantrouwen of zelfs van onverschilligheid van burgers ten opzichte van democratische instituties dan worden gedicht (Govier 1998: 174).

Het is van belang te beseffen dat politiek en overheid in deze situatie gelden als de vragende partij. De afzijdige of afwachtende burger hoeft niets; hij kan als het ware aan de zijlijn blijven mopperen of gewoon achteroverleunen. Pas als hij een menu krijgt voorgelegd dat voldoende aantrekkelijk is en om zich heen ervaart dat herkenbare anderen meewerken en daarbij welvaren, zal hij bereid zijn een actieve betrokkenheid te overwegen. Politiek en overheid zullen zich dus moeten inspannen om de vereiste beleidsvoorstellen te ontwikkelen en in de praktijk te brengen. De oplossing moet voortbouwen op een combinatie van de vier eerdergenoemde uitleggingen (par. 5.5.2). Elke uitleg op zich is onvoldoende om alle bevindingen te kunnen verklaren, maar gezamenlijk bieden ze inzicht in een majeur en toenemend probleem.

Overheid en politiek schieten tekort, bijvoorbeeld bij het handhaven van de vastgestelde spelregels in achterstandsbuurten en het betrekken van bewoners elders. Ook parlementaire enquêtes en onvermogen om zichtbare problemen op te lossen (wachtlijsten, files, integratie) doen geen goed (politieke uitleg) (zie ook Govier 1997: 178 e.v.). Initiatieven ten aanzien van politieke vernieuwing gaan niet ver genoeg of richten zich onvoldoende op de behoeften en kwaliteiten van individuele burgers zoals die aan een herkenbare overheid en politiek met een menselijke maat (institutionele uitleg).

Aanhangers van de sociaal-kapitaaltheorie richten zich te eenzijdig op het versterken van de klassieke *civil society* als basis voor een herstel van ook politiek vertrouwen en missen daardoor de vele informele verbanden waaronder de buurt, waarin ook afzijdige burgers wel degelijk zijn betrokken (sociaal-kapitaaluitleg). 'Afwachtende' burgers verschijnen te weinig op het netvlies van beleidsmakers omdat hun probleem 'alleen' is gelegen in een toenemende onverschilligheid ten aanzien van de klassieke politiek (culturele uitleg). En, ten slotte, 'afhankelijke' en 'actieve' burgers krijgen geen aandacht omdat ze problemen hebben noch veroorzaken, maar hun potentie als trekkers van sociaal initiatief wordt daardoor onderbenut.

Een aantal auteurs – onder wie Inglehart (1997a: 338), Putnam (2000: 412) en Elchardus (2003) – roept op tot een hervorming van de politiek. Ze doen de suggestie echter zonder die om te zetten in uitvoerbare beleidsplannen; het gaat steeds om het versterken van gemeenschappen – *communities* – zonder dat die tastbaar worden. Elchardus is nog het concreetst: "De wijkbewoners zouden, binnen een geheel van regels die de basisrechten van eenieder garanderen en het algemeen belang veiligstellen, bevoegdheid moeten krijgen over het vestigingsbeleid, de normen van leefbaarheid, de inrichting van de openbare ruimte en andere aspecten van het wijkleven die hen rechtstreeks aangaan. Het definiëren van die basisregels en het afbakenen van die bevoegdheden lijkt me een geschikte gelegenheid om samen met burgers weer de zin, de mogelijkheden en de beperkingen van politiek en overheid te ontdekken."

We zijn het met hem eens: een buurtbeleid is zeker niet voldoende, maar het biedt wel een handvat voor concrete actie. De meerwaarden die we in hoofdstuk 3 signaleerden blijken ook van toepassing te zijn in andere dan de door ons onderzochte casussen (par. 5.2). Hoewel een kwantitatieve inschatting van kosten en baten ontbreekt, mag redelijkerwijs worden aangenomen dat de vergelijking daarvan positief uitvalt en dat de potentie van een buurtgericht beleid op dit moment nauwelijks is verwerkelijkt (par. 5.3). De directe meerwaarde (samengevat in par. 3.6) komt vooral tot stand indien beleidsmakers uitgaan van de buurt als object.

Er is echter ook een aantal overwegingen die duiden in de richting van de buurt als aangrijpingspunt en die in dit hoofdstuk zijn toegelicht. Een buurtgericht beleid kan, als antwoord op het eerste deel van onze tweede onderzoeksvraag, resulteren in een toename van het sociaal vertrouwen. Zoals is uiteengezet in subparagraaf 5.4.3 is daardoor de basis gelegd voor een defensief beleid dat zich richt op: (a) het inperken van schadelijke ontwikkelingen, met name het doorbreken van (dreigend) isolement (kwetsbare groepen en individuen; integratie van mensen met een verschillende etnische achtergrond); (b) het voorkomen van sociale versplintering wanneer fysieke en sociale werelden overmatig van elkaar worden gescheiden. Het kan echter ook een doorwerking hebben in de vorm van offensief beleid dat zich richt op: (c) het benutten van economische kanten, waarbij vooral wordt voortgebouwd op de kwaliteiten van de zogeheten creatieve kern (de creatieve klasse van Florida); (d) het uitbouwen van sociaal kapitaal dat geldt als de smeerolie van de economische ontwikkeling.

Beleidsmakers staan bij het aanpakken van een dergelijke uitdaging bovendien niet met lege handen; ons veldonderzoek getuigt daarvan (hoofdstuk 4). Ze kunnen ook, zoals is geïllustreerd in dit hoofdstuk, bouwen op vruchtbare bodem. De 'afzijdige' en 'afhankelijke' burgers vragen om persoonlijk leiderschap, duidelijkheid, bescherming en handhaving. Ze verlangen tegelijk bijna nostalgisch naar gemeenschapszin en geborgenheid in de buurt; ook het SCP wijst daar recent op (SCP 2004: 77-79). Tegelijk gaat de oplevende belangstelling voor de buurt bij steeds meer 'afwachtende' en 'actieve' burgers samen met een

toename van het maatschappelijk engagement en een persoonlijke zoektocht naar zingeving. Een buurtgericht beleid kan daarom rekenen op een draagvlak onder burgers.

Het laatste deel van de tweede onderzoeksvraag – kan buurtgericht beleid bijdragen aan het dichten van de kloven tussen de burger en de democratische instituties? – kan niet conclusief worden beantwoord. De toename van het sociaal vertrouwen werkt niet één-op-één door in een groter politiek vertrouwen. Wel kan – het is een wezenlijk punt – sociale betrokkenheid doorwerken als leerschool voor *civic skills*. Vertrouwen moet je leren en dat geldt ook voor de vaardigheden voor democratische betrokkenheid (Verba et al. 1995: 304-333; Warren 2001: 70-93). Bovendien mag redelijkerwijs worden verwacht dat politiek en overheid, die bewoners in hun buurt de ruimte laten en hen zelfs ondersteunen bij het vinden van betere oplossingen voor leefbaarheidsproblemen, op termijn mogen rekenen op een groter vertrouwen van die burger. "Wat ontbreekt", stelt het SCP (2004: 85) in het *Sociaal en cultureel rapport 2004,* "is een inspirerend perspectief." Het planbureau voegt daar ontnuchterend aan toe: "De Nederlanders hopen wel op een toekomst met een sterk gemeenschapsgevoel, maar lijken toch nauwelijks geneigd zich daar zelf in enigerlei vorm gezamenlijk voor te willen inzetten. Voor de meeste mensen is het eigen leven en het eigen gezin de belangrijkste bron van zingeving geworden."

Ons onderzoek laat zien dat voor zoveel pessimisme geen reden is. Mits mensen bij de oplossing van alledaagse leefbaarheidsvraagstukken zowel inhoudelijk als procesmatig worden aangesproken op hun behoeften en kwaliteiten, zijn ze bereid en in staat tot een verrassend effectieve inzet. In het volgende, afsluitende hoofdstuk wordt daarom de bestuurlijke uitdaging opgepakt door het uitwerken van actiegerichte beleidsaanbevelingen voor sociale spelers, overheid en politiek.

6 DE WEG VOORUIT

6.1 TERUGBLIK EN DOORKIJK

In de voorgaande hoofdstukken zijn de eerste twee onderzoeksvragen van dit rapport aan de orde geweest. De eerste conclusie is dat activiteiten in buurten kunnen bijdragen aan de aanpak van alledaagse leefbaarheidsvraagstukken die mensen ondervinden, op gebieden van fysieke inrichting, veiligheid, onderwijs en sociale infrastructuur. De tweede conclusie is dat buurtinitiatieven en buurtbeleid kunnen bijdragen aan het versterken van het sociaal vertrouwen, maar dat niet statistisch kan worden aangetoond dat dit ook het geval is waar dat het politiek vertrouwen betreft. In dit hoofdstuk staat de derde onderzoeksvraag centraal: *hoe kan een buurtbeleid het beste vorm en inhoud krijgen?*

Om een afgerond beeld te schetsen, blikken we hierna eerst kort terug op de voornaamste bevindingen uit de drie voorgaande hoofdstukken. Daarna schetsen we de contouren van de aanbevelingen in dit hoofdstuk.

Terugblik: de buurt doet ertoe

De buurt kan een directe meerwaarde hebben bij de aanpak van een aantal alledaagse leefbaarheidsvraagstukken (hoofdstuk 3). De *fysieke inrichting* draagt bij aan (een gevoel van) een veilige omgeving en vormt een bron van identiteit en gevoel van eigenaarschap. Bovendien kan een uitgekiend woningaanbod het isolement van kwetsbare groepen of individuen beperken. In de buurten waar ze aanwezig zijn, spelen wooncorporaties een belangrijke, maar veelal nog onvoldoende uitgebouwde rol. De verweving van mensen via hun buurtnetwerken kan bijdragen aan (een gevoel van) *veiligheid*. Steeds meer realiseren politie en overheid zich dat wanneer het gaat om preventie, de buurt een eerste verdedigingslinie kan vormen tegen criminaliteit.

Buurtbetrokkenheid – vooral van ouders maar ook van werkgevers – is van belang voor goed *onderwijs*, vooral in achterstandsbuurten. Brede scholen kunnen een buurtfunctie vervullen door een verbeterde buitenschoolse *kinderopvang* en als fysiek buurtcentrum. De meeste zorgen betreffen de *sociale infrastructuur.* Het welzijnswerk staat onder druk, ook ten gevolge van de fijnregeling en onvoorspelbaarheid van geldstromen. Een bestendiger beleid en een strakkere aanpak zijn noodzakelijk, temeer omdat zij in een buurtbeleid een essentiële rol moeten spelen. Daarbij is, naast een toegespitste rol in achterstandsbuurten, extra aandacht vereist voor de steeds nijpender problemen van kwetsbare individuen, onder wie veel senioren.

Bij de aanpak van elk van deze leefbaarheidsvraagstukken blijken vergelijkbare succesvoorwaarden van toepassing te zijn. Beleidsmakers en -uitvoerders moeten daarom praktische keuzes maken (hoofdstuk 4). De confrontatie van de wensen van bewoners (en veelal ook veldwerkers) met de bestuurlijke realiteit

leidt immers tot vier bestuurlijke spanningsvelden, die onder de twee dimensies inhoud en proces kunnen worden gevangen.

Spanningsvelden die verband houden met de beleidsinhoud zijn de volgende:

1 *Gedifferentieerde of uniforme aanpak?* De overheid kan niet onbeperkt differentiëren, onder andere door de vereisten van rechtsgelijkheid. Grofmazig wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds achterstandsbuurten, waar een extra inspanning van overheid en sociale spelers noodzakelijk is om het alledaagse leven van mensen in de publieke ruimte in goede banen te leiden, en anderzijds middenstands- en voorstandsbuurten, waar in de regel sprake is van sociale cohesie. Maar ook daarbinnen geldt: de ene buurt is de andere niet.
2 *Integrale of functionele (sectorale) aanpak?* Is er in bepaalde buurten sprake van een complex van omvattende, met elkaar verbonden leefbaarheidsproblemen, dan lijkt in beginsel een niet-verkokerde, integrale aanpak de aangewezen weg te zijn. Efficiëntieoverwegingen leiden echter als regel tot organisatiestructuren die geordend zijn naar vakmatig specialisme.

Spanningsvelden die verband houden met het beleidsproces zijn de volgende:

3 *Coproductie of opgelegd beleid?* Moeten beleidsmakers 'gaan' voor buurtinitiatieven die zich in coproductie met bewoners ontwikkelen, dan wel een beleidsaanpak opleggen – uiteraard democratisch gedragen en verantwoord? Het eerste stelt als uitgangspunt hoge eisen aan alle betrokkenen, die zeker niet in iedere buurt en altijd voldoende worden ingevuld. Wanneer er echter te veel lacunes ontstaan, moeten overheid en sociale spelers het voortouw nemen.
4 *Gepaste afstand of dicht erop?* Moeten beleidsuitvoerders ruimte laten voor van onderop komende buurtinitiatieven, of dienen ze juist direct – *hands on* – betrokken te zijn? Een experimenterend en lerend bestuur moet zich bij voorkeur beperken tot het stimuleren van succesvolle initiatieven, mede ter inspiratie voor anderen. Als de nood aan de man is, mogen de verantwoordelijke bestuurders echter niet aarzelen beleidsinitiatief te nemen.

Overheid en sociale spelers hebben in hun omgang met deze spanningsvelden, maar ook met de drempels voor verandering binnen hun eigen organisaties, een zeker vernuft ontwikkeld ten aanzien van zowel organisatorische aanpassingen als het bestuurlijk instrumentarium dat hun ter beschikking staat. In enkele gemeenten kunnen beleidsmakers teruggrijpen op eerdere ervaringen met het ontwikkelen van buurtbeleid; ze staan niet met lege handen en anderen kunnen kennis en inspiratie ontlenen aan hun successen. Het is daarbij zinvol een onderscheid te maken tussen buurt als object en buurt als aangrijpingspunt van beleid (hoofdstuk 5). Een beleid dat zich richt op de buurt als object, heeft stellig een aanmerkelijke meerwaarde, die echter nauwelijks is verwerkelijkt. De grootste maatschappelijke winst is echter met een goede kans te behalen met een buurtgericht beleid dat uitgaat van de buurt als aangrijpingspunt. Het gaat daarbij om een groter sociaal vertrouwen, dat maakt dat we ons thuis voelen in onze samenleving, en om meer politiek vertrouwen in onze democratische instituties die namens ons gezamenlijke belangen behartigen.

Op basis van ons onderzoek kan worden geconcludeerd dat een intensieve wisselwerking binnen een buurt bijdraagt aan het sociaal vertrouwen tussen bewoners. Hun buurtdefinitie en de aard van hun onderlinge banden verschillen echter per type burgerschapsstijl. Voor 'afhankelijke' burgers tellen vooral de sterke banden (samenbinding) binnen een relatief klein en hecht buurtje, bij 'afzijdige' burgers worden de fysieke en mentale grenzen al wat verder verlegd, terwijl de 'afwachtende' en 'actieve' burgers hun sociale betrokkenheid veel meer vormgeven via de zwakkere banden met grote aantallen mensen op grotere afstand: overbrugging dus. Er zijn weinig homogene buurten waar één enkele burgerschapsstijl domineert en veelal leven sterk aanwezige 'blokken' sociaal langs elkaar heen in dezelfde fysieke omgeving. Dat bemoeilijkt de bestuurlijke taakstelling die zich richt op het bevorderen van sociaal vertrouwen.

(Potentiële) trekkers kunnen bovendien niet terugvallen op een conceptueel kader dat hun een alomvattend handvat kan bieden voor het herstellen van het wankelende politieke vertrouwen. De onderzoeksvraag of een buurtgericht beleid kan bijdragen aan het politiek vertrouwen kan niet eenduidig worden beantwoord. De analyse met behulp van de vier burgerschapsstijlen duidt op haarscheuren in dat vertrouwen, die zich concentreren bij de 'afhankelijke' en in wat mindere mate de 'afwachtende' burgers, tezamen ruim de helft van de bevolking. Die haarscheuren zijn verontrustend; zonder gerichte aandacht kunnen ze uitgroeien tot breuklijnen, mede omdat de voortdurende doorgroei van een maatschappelijke kopgroep gepaard gaat met een contractie van 'afzijdige' burgers. In plaats van, zoals verwacht, hun overbruggingskwaliteiten verder te ontwikkelen, trekken zij zich met een toenemend wantrouwen ten opzichte van de democratische instituties terug op de samenbinding van hun directe leefomgeving. Een overkoepelende theorie ontbreekt. We sympathiseren met de gedachte dat de opbouw van politiek vertrouwen gebaat is bij buurtinitiatieven van onderop, maar kunnen dat verband niet bewijzen. Dat stelt de politiek voor een complexe taak, die in het vervolg van dit hoofdstuk centraal staat.

Vooruitblik: contouren van aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk van ons rapport richten we ons vooral op beleidsmakers en -uitvoerders: zij hebben de sleutel voor succes of falen in handen. Zoals in hoofdstuk 1 is geschetst, vormen zij onze primaire doelgroep. Ons rapport beoogt de institutionele logica, die hun denken en doen traditioneel domineert, te beïnvloeden. Hoewel de bewoners, die in ons veldonderzoek centraal staan, daardoor minder aan bod lijken te komen, verdient juist hun vraaglogica grotere aandacht. Dit geldt temeer, gegeven de gemiste kansen bij de aanpak van leefbaarheidsvraagstukken en de vraagtekens die moeten worden gezet bij het politiek vertrouwen. In die zin spelen de behoeften en kwaliteiten van die bewoners een voortdurende rol in de volgende tekst: zij vormen de stuwende kracht achter onze aanbevelingen.

Beleidsmakers weten zich gehandicapt door het ontbreken van een overkoepelende theorie, die hen in staat stelt om bewoners met hun uiteenlopende burger-

schapsstijlen en buurten met hun diverse samenstellingen en problematieken beter te begrijpen. Dat belemmert het vormen en in praktijk brengen van een inspirerende visie die kan leiden tot een grotere betrokkenheid in buurten. Voortbouwend op de lessen van hoofdstuk 3, waar is gebleken dat de combinatie van inhoud en proces de basis vormt om bewoners actief bij hun buurt te betrekken, ontwikkelen we daarom een relevant conceptueel kader (par. 6.2). Hoewel geen hard bewijs kan worden aangereikt voor een positief antwoord op de onderzoeksvraag met betrekking tot het politiek vertrouwen, zullen we in de latere paragrafen de plausibiliteit van een op dit raamwerk gebaseerd buurtbeleid aantonen.

Met deze bagage concentreren we ons vervolgens in de eerste plaats op de bestuurders op het gemeentelijke niveau. We willen vooraf nogmaals benadrukken dat zij niet met lege handen staan. Ons veldonderzoek geeft een beeld van een scala van succesvolle buurtinitiatieven: er is veel gebeurd, er gebeurt veel. Gegeven de vragen waarvoor zij zich zien gesteld, is dat echter niet voldoende. Welke beleidsaanpak en rolverdeling van gemeentelijke overheid en sociale spelers kan op een 3E-wijze – effectief, efficiënt en eerlijk – tot *optimale* resultaten leiden? We leggen hun daartoe vier aanbevelingen voor:

- Kies – zo nodig – voor een tweesporenbeleid dat een onderscheid maakt in (1) het herstel van de leefbaarheid in achterstandsbuurten (sociale herovering) en (2) de uitbouw van sociale cohesie in algemene zin (kansgedreven buurtbeleid) (par. 6.3).
- Bepaal een eigen, beredeneerde keus uit het brede beleidsmenu dat uit ons veldonderzoek naar voren komt op het punt van de sociale herovering . Er gebeuren op veel plaatsen al veel goede dingen en bestuurders moeten daarom op basis van een activerende zelfanalyse de prioriteiten stellen die passen bij hun buurten: de kunst van beleid maken is veel dingen niet doen om een paar dingen heel goed te kunnen doen (par. 6.4).
- Maak ook een bewuste beleidskeuze voor de invulling van het kansgedreven beleid. Hoewel er veel activiteiten worden ontplooid die met goede wil onder dit kopje zijn te rangschikken, is op dit gebied zelden sprake van een gecoördineerd beleid. Veel gemeenten en sociale spelers missen daardoor kansen om een aanmerkelijke maatschappelijke meerwaarde te realiseren (par. 6.5).
- Wees bereid tot het bewerkstelligen van een cultuuromslag binnen de eigen organisatie. Ons onderzoek laat zien dat er veel mogelijk is, maar dat de huidige werkwijzen niet langer volstaan. Om het optimale rendement uit een buurtbeleid te halen, zijn dus serieuze ingrepen nodig in de wijze van denken en doen van de gemeentelijke overheid en de sociale spelers (par. 6.6).

Zo'n cultuuromslag is in de praktijk alleen maar mogelijk indien het rijk – als onderdeel van een wezenlijk Andere Overheid – en de provincies zich actief inzetten ter ondersteuning van de gemeenten. Dat brengt ons tot een volgende aanbeveling, ditmaal gericht aan deze bovenlokale partijen: schep de randvoorwaarden voor het succes van gemeenten en sociale spelers (par. 6.7).

Maar het slotwoord blijft toch gericht aan de politici. We kunnen hun niet de zekerheid bieden dat meer vergaande buurtbenaderingen leiden tot een groter politiek vertrouwen. Er is een grotere ruimte voor buurten vereist, om grote groepen burgers 'aan boord' te houden. Buurtbeleid biedt stellig niet het enige zaligmakende antwoord op de problemen waarvoor onze samenleving zich ziet gesteld, maar kan in samenhang met een aanpak op andere beleidsterreinen bijdragen aan de oplossing van een deel daarvan. We besluiten ons rapport daarom met een zesde aanbeveling, in feite een oproep aan de politiek: vernieuw de lokale democratie (par. 6.8).

6.2 CONCEPTUEEL KADER: LEVENDE EN LERENDE BUURT

Beleidsmakers zien zich geconfronteerd met een merkwaardige paradox. Bewoners geven steeds weer aan individueel tevreden te zijn met hun eigen leefomgeving (VROM 2004), maar collectief wijzen zij met een toenemende urgentie op spanningen in de publieke ruimte, met name in achterstandsbuurten. Groepen burgers leven langs elkaar heen, zeker als sprake is van een samengaan van 'afzijdige' burgers en allochtonen in snel verzwartende volkswijken, zo is in hoofdstuk 5 gebleken. 'Afzijdige' en 'afwachtende' burgers staan bovendien steeds vaker wantrouwend dan wel onverschillig tegenover overheid en politiek. Bestuurders kunnen weliswaar van elkaar leren en zich aan elkaar optrekken, maar weten tegelijk dat de ene buurt de andere niet is. In plattelandsgemeenten prijzen zij zich bijvoorbeeld gelukkig dat ze nauwelijks worden geconfronteerd met de nijpende tekorten aan sociale samenhang die de harde achterstandsbuurten in grote steden kenmerken.

Hun taak wordt verder bemoeilijkt doordat 'iedereen' hetzelfde zegt: we lijken het veelal met elkaar eens te zijn en toch schieten we te weinig op met de oplossingen. Eerder spraken we van de drie logica's die elkaar in de buurt ontmoeten: de institutionele logica van de overheid, de provisielogica van de sociale spelers en de vraaglogica van de bewoners (par. 4.1). Op het raakvlak van deze drie logica's gebruiken de vertegenwoordigers van de verschillende invalshoeken dezelfde woorden, maar bedoelen er vaak geheel verschillende dingen mee. Bestuurders bij overheid en sociale spelers moeten daarom als het ware door de oren van hun frontlijnwerkers leren luisteren naar de taal van de bewoners. Veelal zullen ze dan concluderen dat de keuzes, die ze traditioneel maakten ten aanzien van de vier gesignaleerde spanningsvelden, niet langer voldoen. Er is meer aandacht vereist voor de provisielogica van de frontlijnwerkers en vooral voor de vraaglogica van de buurtbewoners.

Een conceptueel kader kan bestuurders van dienst zijn om hun vertrouwen in de buurt te bevorderen. We noemen dat een *levende buurt:* een buurt waar de bewoners 'meedoen' omdat het hún buurt is. Het is ook een *lerende buurt* waar ze samen met overheid en sociale spelers willen experimenteren: achterhalen hoe hun leefbaarheidsvraagstukken nog beter zijn aan te pakken. Beleidsmakers kunnen op die buurt bouwen wanneer zij in voldoende mate tegemoetkomen aan

de succesvoorwaarden die zijn samengevat in paragraaf 3.6. De combinatie van beleidsinhoud en beleidsproces moet bewoners 'verleiden' tot betrokkenheid. De beleidsinhoud moet bewoners aanspreken omdat het gaat om hún vraagstukken en moet ze inspireren omdat het beleid de weg naar een betere toekomst schetst. Het beleidsproces moet hen als het ware naar binnen zuigen, omdat zij erop kunnen vertrouwen dat ze serieus worden genomen en daardoor hun eigen lot en dat van de mensen in hun naaste omgeving ten positieve kunnen beïnvloeden.

Hoe, zo is een redelijke vraag, verschilt dit raamwerk van vroegere beleidsfilosofieën? Om 'afzijdige' en 'afwachtende' burgers aan zich te binden, moeten bestuurders een grotere inspanning leveren dan gebruikelijk is binnen de institutionele logica. Ze moeten er bovendien voor waken op termijn de 'actieve' en 'afhankelijke' burgers niet te verliezen: wantrouwen voedt wantrouwen en is daarom besmettelijk. Dat vereist een directere band tussen 'leiders' en 'geleiden'. Er moeten vonken overspringen, waardoor vuurtjes worden ontstoken en bestaande vuren oplaaien. De afstanden kunnen daarom niet te groot zijn, de contacten niet te indirect. Die vonken moeten bovendien beide kanten opspringen – en vooral dat is in het nieuwe leiderschap anders dan vroeger: het is geen eenrichtingsverkeer zoals de facto in de nu dominante institutionele logica. Bestuurders moeten zich laten inspireren door de bewoners en hen durven vertrouwen door ze de ruimte te geven om al experimenterend te leren.

Deze twee opgaven, te weten ruimte bieden voor coproductie van beleid en gepaste afstand houden bij de uitvoering daarvan, zouden wel eens de moeilijkste kunnen zijn. Het gaat hier immers om een wezenlijk ander concept van besturen, waar de institutionele logica serieus plaatsmaakt voor een sterker accent op de vraaglogica van bewoners. Lukt dat over een langere periode van tijd, dan mag er een gerede hoop bestaan dat niet alleen de vertrouwensbanden tussen bewoners onderling (sociaal vertrouwen) maar ook die met de democratische instituties (politiek vertrouwen) worden versterkt.

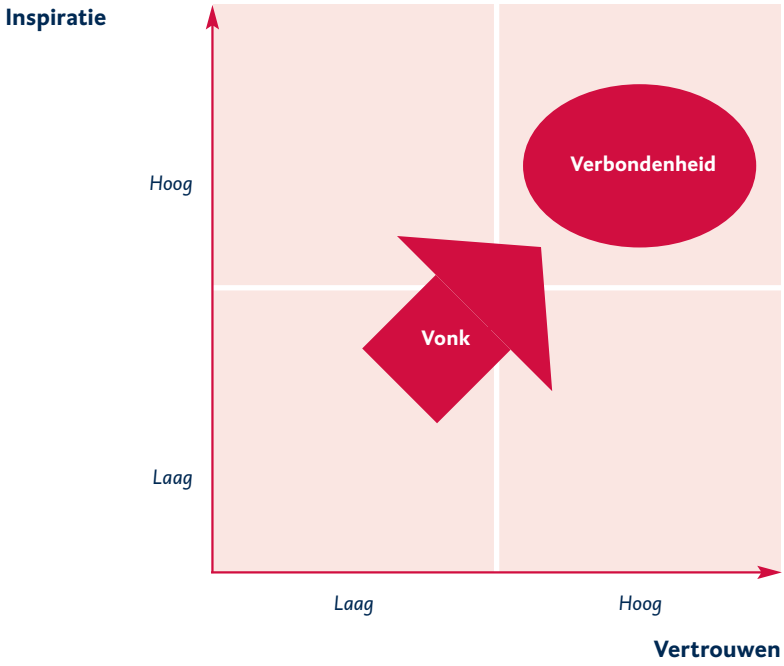
Twee aspecten vragen aandacht: (a) de combinatie van inspiratie en vertrouwen als basis voor een constructieve wisselwerking; (b) de vormgeving van directe lijnen tussen buurt en politiek als mogelijke basis voor een groter politiek vertrouwen.

Inspiratie plus vertrouwen

Levende en lerende buurten, zo blijkt uit ons onderzoek (hoofdstuk 3; zie ook Putnam en Feldstein 2003: 283) onderscheiden zich door twee kenmerken: (a) een gezamenlijke richting die mensen als inspirerend ervaren (inhoud); (b) een wijze van wisselwerking met elkaar en met bestuurders die op een basis van vertrouwen moet stoelen (proces). Lukt het om op beide dimensies voldoende in te spelen op de behoeften en kwaliteiten van mensen, dan springen de vonken over en ontstaat verbondenheid (figuur 6.1). Dergelijke verbondenheden kunnen zich overal ontwikkelen waar mensen gezamenlijke doelen nastreven. In veel gevallen gebeurt dat in de privé-omgeving – denk aan thuis, werk of recreatie – en

spelen overheid en sociale spelers een bescheiden of zelfs geen rol. In andere (semi-)publieke situaties is die rol groter – denk aan school of verkeer, maar ook aan de buurt.

Figuur 6.1 De levende en lerende buurt



Een levende en lerende buurt is echter geen vanzelfsprekendheid. Indien de gezamenlijke inspiratie en het onderlinge vertrouwen tekortschieten, kan er nauwelijks sprake zijn van samenhang; zo'n gemeenschap is als los zand. Als de aanwezige inspiratie niet wordt gecompleteerd door een voldoende vertrouwen, doemt het beeld op van 'profeten roepend in de woestijn' – een aantal bevlogen bewoners, maar zonder achterban – en ook dan is de sociale cohesie beperkt. Veel vertrouwen zonder een gezamenlijk doel resulteert weliswaar in 'gezelligheid', maar leidt zelden tot de resultaten die mensen op een langere termijn aan elkaar kunnen binden. Is dat laatste wel de bedoeling, dan kan gericht beleid van overheid en sociale spelers ertoe bijdragen om de voorwaarden voor een levende en lerende buurt te scheppen en/of het al aanwezige vuur op te stoken. De grotere verbondenheid tussen bewoners zal zich stellig uiten in een groter sociaal vertrouwen. Omdat het om 'echte' prioriteiten van de bewoners zelf gaat, kunnen de kloven die de bestaande blokken scheiden worden overbrugd. Overbrugging bouwt dan daadwerkelijk op samenbinding. Wordt het beleid bovendien over een langere periode gecontinueerd, dan mag redelijkerwijs worden aangenomen dat de geloofwaardigheid van de democratische instituties toeneemt.

Zal dat uiteindelijk ook resulteren in een groter politiek vertrouwen? Het is een plausibele veronderstelling, maar de praktijk moet het leren. Een corporatiedirecteur met ruime frontlijnervaring bemoedigt ons: "De omdraaiing, namelijk dat slecht presteren je in ieder geval weer ver terugwerpt in dit vertrouwen, is waarschijnlijk wél redelijk te staven." Hij heeft stellig gelijk.

Directe lijnen tussen buurt en politiek?

Waarom, is dan een voor de hand liggende vraag, is dat toenemende politieke vertrouwen niet te bespeuren in de beschikbare statistische gegevens en is recent veeleer sprake van een teruggang? Het is niet ondenkbaar dat er te veel 'ruis' op het scherm is in de vorm van ondermaats presteren van de democratische instituties, ook op andere beleidsterreinen. Men denke aan toenemende (gevoelens van) onveiligheid, wachtlijsten, parlementaire enquêtes: het lijstje is lang en bekend. Zou het bovendien kunnen zijn dat de bestaande beleidsstrategieën hun beste tijd hebben gehad? Veel wijkbeleid, vooral vanuit de welzijnshoek, is ingegeven door een procesbenadering. In termen van figuur 6.1 wordt gekozen voor een aanloop in de horizontale richting waarbij wordt verondersteld dat de inhoud volgt. Het grotere sociale vertrouwen zal zich dan 'later' vertalen in een politiek vertrouwen, zo is de impliciete veronderstelling. Politici streven aan de andere kant traditioneel vaak naar politiek vertrouwen door van bovenaf opgelegd inhoudelijk beleid. Dat kan zinvol zijn in achterstandsbuurten, maar in middenstands- en voorstandsbuurten laten de in de loop der tijd versleten procesbenaderingen weinig vonken overslaan op bewoners.

Moet in middenstands- en voorstandsbuurten niet veeleer worden gekozen voor een herstel van politiek vertrouwen via directe lijnen – de diagonale pijl in figuur 6.1 – waarbij de politiek zich, meer dan nu het geval is, laat sturen door de burger? Vooral 'afzijdige' burgers zetten zich af tegen de zittende 'regenten' en roepen om directere vormen van democratische betrokkenheid. De politiek speelt deels op hun vragen in, bijvoorbeeld met nieuwe kiesstelsels, zoals gekozen burgemeesters. Maar, zo luidt dan de vervolgvraag, zou dat werkelijk zijn wat mensen beweegt in hun beoordeling van de democratische instituties? Het lijkt weinig waarschijnlijk dat gekozen burgemeesters of regionale Kamerleden tot een doorbraak zullen leiden. Ook referenda bieden een mogelijkheid, maar hun relevantie is toch veelal beperkt tot majeure beslissingen die vermoedelijk de reikwijdte van veel burgers, met hun beperkte overbrugging, te boven gaan.

Indien de politiek een globale richting aangeeft en bewoners en sociale spelers uitnodigt om binnen die – grotere – ruimte een wezenlijke verantwoordelijkheid over te nemen, zou dat anders kunnen. Dat vereist een politiek die een visie kan schetsen en burgers vertrouwen durft te geven op terreinen die voor hen van dagelijks belang zijn en die ze kunnen overzien. Op die terreinen moet de politiek zich binnen de zelf aangegeven ruimte als het ware laten sturen door de burgers. Werkt het – blijft de politiek achter de burger staan – dan groeit het politieke vertrouwen en tegelijk, als bijproduct van de samenwerking tussen burgers, het sociale vertrouwen.

Het spreekt vanzelf dat daarbij niet het gehele antwoord in de buurt kan worden gevonden. Elchardus, Putnam en anderen wijzen op meerdere denkbare speerpunten, waarvan echter de buurt er steeds een is. De bestuurlijke bevindingen in hoofdstuk 4 maken duidelijk dat een dergelijk buurtgericht beleid dan wel ambitieus moet zijn, niet te voorzichtig. De procesbenaderingen zijn nu te vaak 'vermoeid'; de huidige inspraakbenadering behoeft bijvoorbeeld vernieuwing. Ook de inhoudelijke ruimte is te beperkt of de inspanningen zijn ondermaats; wijkbudgetten zijn bijvoorbeeld te klein, het sociaal beleid te weinig robuust. De vonken die kunnen leiden tot een levende en lerende buurt, springen dan niet over. In volgende paragrafen zullen we een aantal denkbare oplossingsrichtingen schetsen.

6.3 EERSTE AANBEVELING: KIES VOOR EEN TWEESPORENAANPAK

Een buurtgericht beleid moet de twee dimensies van de levende en lerende buurt onderkennen: enerzijds de inspiratie die uitgaat van een doordachte visie, en anderzijds het vertrouwen dat stoelt op een wederzijds respect tussen bewoners aan de ene kant en overheid en sociale spelers aan de andere. Echter, niet overal kan worden gebouwd op de buurt. Eerder wezen we op het grofmazige onderscheid dat in de dagelijkse bestuurspraktijk wordt gemaakt tussen achterstandsbuurten, die zich kenmerken door een cohesietekort, en middenstands- en voorstandsbuurten, waar in de regel sprake is van voldoende sociale cohesie. In de eerstgenoemde buurten is een extra inspanning van overheid en sociale spelers noodzakelijk om het alledaagse leven van mensen in de publieke ruimte in goede banen te leiden, voordat het sociale en politieke vertrouwen in de buurt zodanig is hersteld dat de beleidsmakers kunnen bouwen op die buurt. Dat vormt een bijzondere bestuurlijke uitdaging, waarvan de beantwoording zich onderscheidt door een tweesporenaanpak (par. 6.3.1) met speciale aandacht voor de bestuurlijke veranderingsuitdaging (par. 6.3.2). Die uitdaging is aanzienlijk en het is daarom noodzakelijk om scherpe prioriteiten te stellen bij de samenstelling van een hanteerbaar beleidsmenu (par. 6.3.3).

6.3.1 TWEESPORENAANPAK

Om de leefbaarheidsvraagstukken in buurten tegemoet te treden, is een inspirerende visie van beleidsmakers van groot belang. Die visie moet echter ook gestoeld zijn op de inbreng en kwaliteiten van buurtbewoners: mensen willen een bijdrage kunnen leveren en zijn dan ook tot verrassend veel in staat. Beleidsmakers mogen zich daartoe echter niet beperken. Zij moeten ook positie kiezen op het speelveld voor bestuurlijke verandering zoals we dat eerder noemden (figuur 4.3). Zij moeten terdege rekening houden met de strakke hand die noodzakelijk is in achterstandsbuurten met socialecohesietekorten, en daarnaast met de managementvereisten van hun organisaties. Een buurtvisie vanuit de overheid en sociale spelers dient daarom twee sporen te onderscheiden: een specifiek spoor, dat zich richt op het wegwerken van sociale tekorten in achterstandsbuurten, en een generiek spoor, dat van toepassing is op alle buurten.

Het specifieke spoor overlapt het generieke spoor. De scherpe scheiding die we om redenen van duidelijkheid tussen beide aanbrengen, is in die zin kunstmatig. In de werkelijkheid van alledag lopen ze in elkaar over in de werkprogramma's van gemeenten en sociale spelers. Die samenloop stelt wel hoge bestuurlijke eisen aan beleidsmakers en -uitvoerders. Zij worden immers in hun dagelijks functioneren voortdurend aangesproken op de nijpende leefbaarheidsvraagstukken in achterstandsbuurten. Het specifieke spoor krijgt tijdens de inhaalslag zodanig veel publicitaire en politieke aandacht dat het generieke spoor voor de leek nauwelijks zichtbaar is.

Het ene spoor kan echter niet zonder het andere. Zonder een adequate invulling van het specifieke spoor, dat wil zeggen met serieuze leefbaarheidsproblemen in hun achterstandsbuurten, krijgen bestuurders niet de ruimte voor het uitdiepen van het generieke spoor. Zij herwinnen ook niet de geloofwaardigheid van burgers, als eerste hoeksteen voor vertrouwen. Maar voor structurele oplossingen, met name de uitbouw van sociaal en politiek vertrouwen, is die uitdieping van het nu verwaarloosde generieke spoor weer een noodzaak. Te makkelijk verwordt het specifieke spoor anders tot symptoombestrijding.

Tegen deze achtergrond behelst de tweesporenaanpak de volgende beleidssporen: (a) sociale herovering; (b) kansgedreven buurtbeleid.

Sociale herovering

Engbersen et al. (2005) definiëren de term sociale herovering als "sociale en fysieke interventies gericht op (1) het vergroten van de leefbaarheid en veiligheid in de publieke ruimte; (2) het realiseren van een evenwichtigere samenlevingsopbouw; en (3) het formuleren van gemeenschappelijke competenties en gedragsregels om het alledaagse verkeer tussen bewoners te bevorderen." De term sociale herovering doelt op de verovering van de buurt voor en – zoveel als mogelijk – door de zittende buurtbewoners. Dit wijkt nadrukkelijk af van een vergelijkbare terminologie binnen sommige beleidskringen, waar wordt gedoeld op het weer terugveroveren door de autochtone middenklasse van verzwartende wijken (Reijndorp 2004: 94). Dit spoor concentreert zich derhalve op het heroveren van de leefbaarheid en sociale samenhang in achterstandsbuurten.

Sociale herovering bouwt – gedifferentieerd per buurt – op een door de overheid gestuurde en door sociale spelers uitgevoerde aanpak van de meest nijpende leefbaarheidsproblemen. Het voortouw ligt, zoals dat past in noodsituaties, in eerste instantie bij de instituties met hun institutionele logica: een uniform en functioneel gedreven inhoud die procesmatig van bovenaf wordt opgelegd en wordt uitgevoerd door sociale spelers die 'er dicht op zitten'. Tegelijk moet een basis worden gelegd voor een meer structurele verankering: de winst mag na afloop van de sociale herovering niet weer snel verloren gaan. Dit laatste is een stap die makkelijk wordt verwaarloosd; de noodzakelijke diepteinvestering en verantwoordelijkheidsoverdracht stellen forse eisen aan beleidsmakers en -uitvoerders. Ze krijgen dan immers, naast de externe uitdaging,

ook van doen met de – hoge – drempels voor verandering binnen hun eigen organisaties.

Kansgedreven buurtbeleid
Dit beleid concentreert zich op het structureel bestendigen en uitbouwen van de sociale cohesie in buurten. Hoewel het beleid terdege rekening moet houden met de essentie van de institutionele logica wordt er toch een sterke nadruk gelegd op de vraaglogica van bewoners. Het gaat om beleid dat gedifferentieerd en integraal is naar inhoud en qua proces gebaseerd is op coproductie bij de vormgeving en een gepaste afstand bij de uitvoering.

Een dergelijk buurtbeleid is per definitie kwetsbaar: waar de politieke agenda vaak wordt gedomineerd door kortetermijnprioriteiten – incidenten en tekortkomingen – is een breed draagvlak vereist om de continuïteit te waarborgen. Die is nu zelden in voldoende mate aanwezig; waar dat wel het geval is, laten vele praktijkgevallen zien dat de maatschappelijke meerwaarde groot kan zijn. Het gaat hier immers om het benutten van een betere aanpak van alledaagse leefbaarheidsvraagstukken, waarbij overheid en sociale spelers meer dan nu vaak het geval is, ruimte laten voor bewoners, *civil society* en private partijen, die met elkaar 'hun' buurt inkleuren.

Het gaat daarnaast ook om het structureel beter betrekken van 'afzijdige' en 'afwachtende' burgers, in de hoop dat die sociale betrokkenheid en de betere wisselwerking met de democratische instituties doorwerken in een groter sociaal en politiek vertrouwen. Een groter sociaal vertrouwen biedt kansen voor zowel defensief als offensief beleid met grote maatschappelijke meerwaarde.

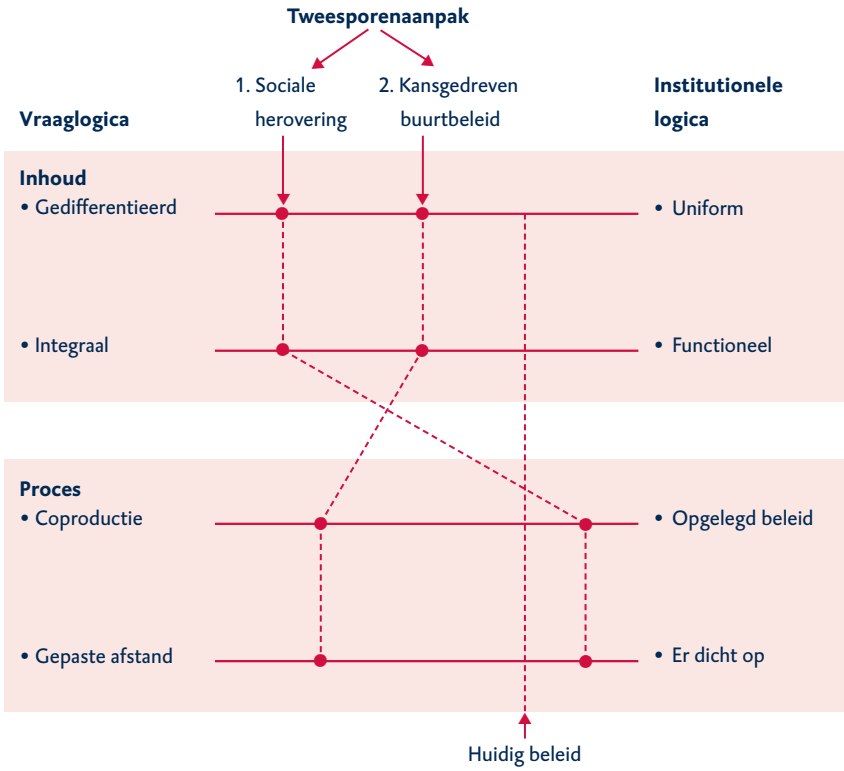
6.3.2 SPECIALE AANDACHT VOOR EEN BESTUURLIJKE VERANDERINGSUITDAGING

Overheid en sociale spelers dienen positie te kiezen ten aanzien van de vier eerder aangehaalde bestuurlijke spanningsvelden en de voorgestelde tweesporenaanpak brengt belangrijke veranderingen met zich mee. Bewoners kiezen vanuit hun perspectief voor een op hun buurt toegesneden en integraal beleid en bestuurders dienen daarin mee te gaan, met verstand. In figuur 6.2 is bestuurlijke positionering vereenvoudigd weergegeven. De huidige positionering is aangegeven met een verticale stippellijn aan de kant van de institutionele logica. Bij meer buurtgerichtheid verschuift het beleid zich inhoudelijk naar links, naar de kant van de vraaglogica. Vooral bij de sociale herovering is sprake van een op de buurt toegesneden beleid waarbij alle sociale spelers integraal, als door een hand gestuurd, samenwerken.

De belangen van bewoners en ook bestuurders lopen echter uiteen bij de invulling van de procesgang, dat wil zeggen de twee onderste spanningsvelden. In achterstandsbuurten, signaleerden we, is er bij uitstek een noodzaak voor een sterke overheid en sociale spelers die strakke spelregels bepalen en die ook goed

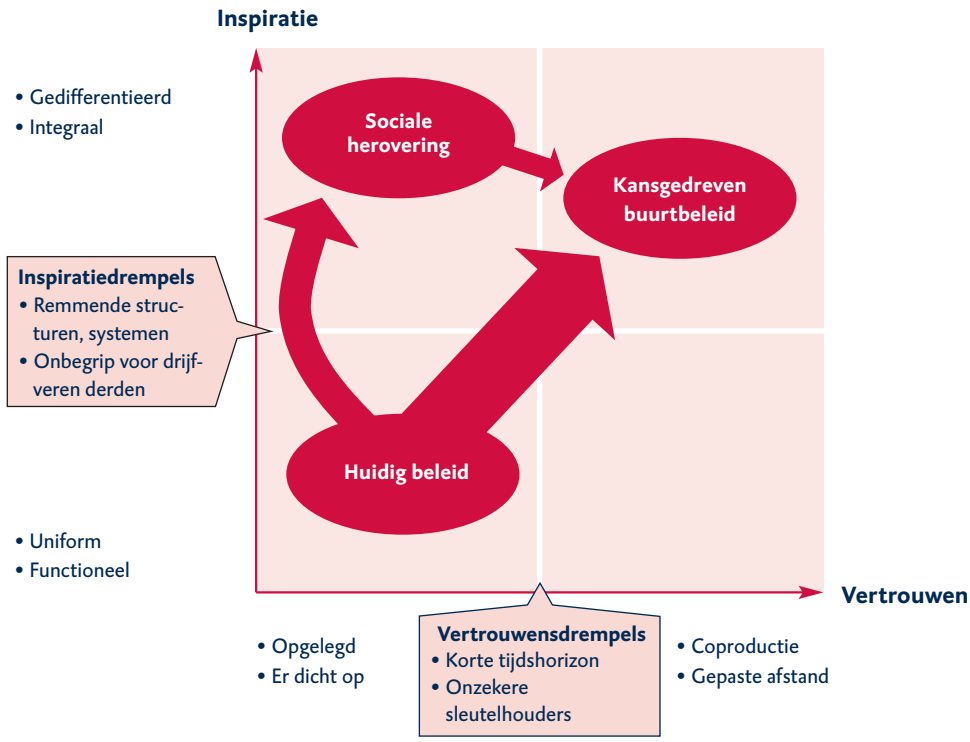
zichtbaar consequent uitvoeren en handhaven. Hoewel dat in een aantal gemeenten op dit moment vooral op het gebied van de veiligheid al in de praktijk wordt gebracht, dient er op veel plaatsen nog een verschuiving naar rechts plaats te hebben: meer opgelegd beleid dat wordt uitgevoerd door sociale spelers die bovenop de buurt zitten. In middenstands- en voorstandsbuurten kan eerder worden volstaan met een overheid en sociale spelers die, meer op afstand, de coproductie van beleid en uitvoering ondersteunen. Er is dus veeleer sprake van een verschuiving naar links, in de richting van de vraaglogica van bewoners.

Figuur 6.2 De bestuurlijke positionering bij een tweesporenaanpak



Hoewel de details per buurt zullen verschillen, wijken de twee beleidssporen bij hun invulling van de gesignaleerde bestuurlijke spanningsvelden af van het bestaande beleid. Er wordt scherper gekozen dan blijkens ons veldonderzoek op dit moment meestal wordt gedaan. Ingetekend op het speelveld voor bestuurlijke verandering (figuur 6.3) wordt het huidige beleid gedomineerd door de institutionele logica: het is qua inhoud uniform en functioneel bepaald en qua proces opgelegd en 'er dicht op'. De veranderingsuitdaging van de tweesporenaanpak is tweeledig.

Figuur 6.3 **De veranderingsuitdaging bij een tweesporenaanpak**



Voor de sociale herovering is een aanzienlijke inspiratiesprong vereist. Veldwerkers moeten zich gesteund weten door hun bazen bij overheid en sociale spelers om de – hoge – inspiratiedrempels te overwinnen. Remmende structuren en systemen en een te groot onbegrip voor bewoners en veldwerkers kunnen alle goede intenties volledig onderuithalen. In een tweede fase, wanneer het herstel zichtbaar begint te worden, moet bovendien de sprong worden gemaakt naar een kansgedreven beleid, waarbij ook de vertrouwensdrempels moeten worden geslecht. Een te korte tijdshorizon van beleidsmakers en onzekere sleutelhouders, die vragen stellen bij de continuïteit van het beleid en de rugdekking door hun superieuren, zijn dan belemmerend voor succes.

Bij de primair kansgedreven aanpak in middenstands- en voorstandsbuurten moeten beide drempels tegelijk worden genomen. De uitgangspositie is vanzelfsprekend anders. Het gaat nu om een sterker accent op de vraaglogica van bewoners, waarbij de inspiratie en het vertrouwen vooral zijn gelegen in de grotere ruimte die hun wordt geboden bij de inkleuring van 'hun' buurt. Juist omdat de noodzaak van een dergelijke beleidsaanpak niet door iedereen wordt gedeeld en de indirecte meerwaarde in de vorm van een groter sociaal en politiek vertrouwen pas op lange termijn wordt gerealiseerd, zijn beide drempels hoog. Het is daarom zaak al op korte termijn zichtbare resultaten te boeken in de vorm van betere oplossingen van alledaagse leefbaarheidsvraagstukken. Dan nog is een

cultuuromslag vereist, die hoge eisen stelt aan de bestuurders; we komen daarop terug in paragraaf 6.6.

Beleidsmakers staan, zoals is benadrukt in hoofdstuk 4, niet met lege handen wanneer ze besluiten de veranderingsuitdaging aan te nemen. We wijzen in dat verband nogmaals naar bijlage 1 bij dit rapport, waarin meer gedetailleerd wordt ingegaan op het bestuurlijk instrumentenbord dat hun ter beschikking staat. De combinatie van empirische bevindingen en conceptueel kader duidt bovendien op de wenselijkheid van een hernieuwde aandacht op drie punten: (1) ken je buurt; (2) bouw op samenbinding om overbrugging te realiseren; (3) bewaak een 'constructieve ontevredenheid'.

Ken je buurt

Velen – politici en ambtenaren – geven gehoor aan de oproep om 'de buurt in te gaan'. Dat is op zichzelf toe te juichen; zoals ook ons veldonderzoek illustreert, leveren de ervaringen van mensen de bouwstenen voor een beleid dat zijn wortels heeft in de praktijk van alledag. Het is echter verstandig om tegelijk het aloude verhaal te herinneren van de drie mannen die op een donkere nacht stuiten op een slapende olifant. De eerste ontdekt de slurf, de tweede een poot en de derde de staart. Geen van hen ziet echter de olifant. Wat hen ontbreekt is het overzicht om de samenhangen te onderkennen – 'the big picture'-, zoals dat in het Engels heet. In ons onderzoek speelt de gegevensverzameling van Motivaction met de daaruit afgeleide burgerschapsstijlen om die redenen – samenhangen en overzicht - een belangrijke rol. Ook het Woningbehoefte Onderzoek vormt een dergelijke basis voor de beleidsmakers op het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM).

We hebben een aantal malen aangegeven hoe een dergelijk sociologisch onderzoek kan helpen om ook op het microniveau van de buurt een beter gericht beleid te formuleren. Ken de samenstelling van je buurten, ook qua burgerschapsstijl. Ga na op welke wijze mensen participeren; ken hun sociale infrastructuur en communicatiekanalen. Die werkwijze zou veel schrijnende voorbeelden uit ons hoofdstuk 3 hebben kunnen elimineren. En besteed vooral aandacht aan het beter in kaart brengen en begrijpen van de 'afzijdige' en 'afwachtende' burgers. Zij spelen een sleutelrol bij het verwerkelijken van de doelen die we ons in dit onderzoek hebben gesteld en komen er op dit moment beleidsmatig te vaak bekaaid af.

Bouw op samenbinding om overbrugging te realiseren

Processen moeten aansluiten bij de behoeften en kwaliteiten van de buurt. In een voorstandsbuurt met veel 'actieve' burgers is de samenbinding relatief zwak ontwikkeld en domineert de overbrugging. Bewoners zijn bijvoorbeeld politiek te interesseren in het bredere perspectief van de ontwikkelingen in een grote wijk of stad. In een stadsbuurt met veel 'afwachtende' burgers uit de overbrugging zich echter in een betrokkenheid rond sociale knooppunten en staan overheid en politiek op grote afstand. In plattelandsdorpen is de samenbinding vaak sterk, maar is de overbrugging met de 'buitenwereld' relatief kwetsbaar. Ook in een

achterstandsbuurt met veel 'afhankelijke' en 'afzijdige' burgers is de samenbinding veelal sterk, maar de overbrugging tussen groepen en met anderen op grote afstand zwak. Het is bovendien verstandig rekening te houden met de contractie bij 'afhankelijke' burgers, zoals we die eerder beschreven (par. 5.6). Om mensen 'over de brug' te trekken, moeten bestuurders bouwen op de aanwezige samenbinding; is die te zwak ontwikkeld, zoals in sommige harde achterstandskernen, dan moet daar eerst slag worden geleverd.

Bewaak een 'constructieve ontevredenheid'

Een levende en lerende buurt wordt gekenmerkt door mensen die blijven schoppen tegen het bestaande, omdat zij wat beters voor ogen hebben. Dat geldt ook voor goede instituties bij overheid en sociale spelers (Fung 2004). Ontevreden, gefrustreerde mensen klagen, opperen destructieve plannen of – als het ze te gek wordt – haken af; de 'afzijdige' burgers vormen daarvan een illustratie. Als de drempels voor verandering binnen een gemeentelijk apparaat te hoog zijn, zijn ook daar talloze voorbeelden te vinden. Tevreden of gezagsgetrouwe mensen – 'afhankelijke' burgers bijvoorbeeld – dragen echter meestal ook geen verbeteringsideeën aan; zij zijn immers tevreden met de bestaande situatie. Het is dus een curieuze moraal: bewoners en medewerkers moeten klagen, maar niet zoveel dat ze ophouden met het nadenken over manieren om daaraan wat te doen. De kunst van goed besturen is de juiste spanning te handhaven: mensen serieus nemen en genoeg ruimte bieden voor creatieve, eigen oplossingen voor hun leefbaarheidsvraagstukken, maar tegelijk niet op alles 'ja' zeggen. Burgers begrijpen dat ze niet in alles hun zin krijgen, maar willen wel dat er naar hen wordt geluisterd.

6.3.3 STEL EEN SELECTIEF BELEIDSMENU VAST

De voorgestelde tweesporenaanpak stelt beleidsmakers en -uitvoerders op lokaal niveau voor een aanmerkelijke veranderingsuitdaging. Die uitdaging verschilt blijkens ons veldonderzoek bovendien per buurt en per gemeente: er is dus geen vast recept dat op alle plaatsen en onder alle omstandigheden van toepassing is. Onderdelen vormen echter in verschillende samenstelling de essentiële ingredienten voor een beleidsmenu dat inspeelt op de specifieke situatie waarin bestuurders verkeren. Bij de ene gemeente of sociale speler is er al veel ervaring opgedaan, terwijl de andere nog aan het begin van een buurtgerichte aanpak staat. Ook politieke kleuren en bestuurlijke inzichten lopen uiteen; er is niet één enkele juiste beleidsaanpak. Veeleer gaat het erom in wisselwerking met een buurt zelf te leren en daarbij bovendien in te spelen op zich voordoende kansen en bedreigingen.

Vanuit dit perspectief nodigen we beleidsmakers en -uitvoerders uit tot een kritische maar vooral *activerende zelfanalyse.* Daarbij kunnen zij nagaan of de in dit rapport voorgestelde aanpak voor hun eigen situatie wel de juiste is en, zo niet, welke wegen ze moeten inslaan (zie ook tekstbox 6.1). Politieke en ambtelijke trekkers zijn tot niets verplicht: er is geen wet die hun gebiedt een buurtbeleid te ont-

wikkelen en we doen daar ook geen voorstel toe. We wijzen veeleer op de weg der verleiding: de aanpak van leefbaarheidsvraagstukken wordt beter en het leven van beleidsmakers en -uitvoerders aangenamer, mede door het grotere sociaal vertrouwen in hun omgeving, als ze de handschoen oppakken. Tegelijk waarschuwen we tegen overmatig enthousiasme. Eten is goed, maar te veel eten is slecht. Beleid is de kunst van het niet-doen, zodat je een aantal dingen goed kunt doen. In de volgende paragrafen zullen we daarom geen 'strakke' aanbevelingen voorleggen, maar veeleer (potentiële) trekkers die aan de slag willen een menukaart voorleggen. In paragraaf 6.4 gaan we in op de sociale herovering, die – zoals gesteld – alleen van toepassing is in die gevallen dat de sociale cohesie zover achterblijft dat een inhaalslag onder strakke regie van de overheid wenselijk is. In paragraaf 6.5 wordt vervolgens de invulling van een kansgedreven beleid verder uitgewerkt.

Tekstbox 6.1 Zelfbeoordeling

Het verdient aanbeveling bij de activerende zelfanalyse de 3E-criteria voor goed beleid te hanteren:

- *Effectiviteit:* worden de gestelde doelen bij uitvoering van het voorgenomen beleid verwerkelijkt?
- *Efficiëntie:* worden de activiteiten verricht tegen de laagst mogelijke kosten?
- *Eerlijkheid:* wordt op evenwichtige wijze omgegaan met de belangen van alle betrokkenen?

Deze drie criteria dienen dan nog te worden aangevuld met twee criteria van praktische politiek:

- *Haalbaarheid:* is er voldoende draagvlak bij de doelgroepen van het beleid en de beleidsmakers en -uitvoerders?
- *Houdbaarheid:* blijft het beleid in de benen, ook als de eerste golf van enthousiasme is getemperd?

Om de potentiële trekkers te helpen bij hun afwegingen, verwijzen we naar het zelfbeoordelingsformulier in bijlage 2. Door dit formulier, bij voorkeur tegelijk met een aantal naaste medestanders, in te vullen aan de hand van de overwegingen in de volgende, daartoe genummerde paragrafen kan een beter beeld worden verkregen van de wenselijkheid van een eventuele bijstelling van het eigen beleid en de richting waarin gedacht dient te worden. We verwijzen bovendien naar bijlage 1, waarin in meer detail op de verschillende beleidsinstrumenten wordt ingegaan.

6.4 TWEEDE AANBEVELING: MAAK EEN KEUZE UIT DE MENUKAART VOOR SOCIALE HEROVERING

In achterstandsbuurten doen zich gaten voor tussen wat wenselijk is en wat er nu gebeurt bij de aanpak van leefbaarheidsproblemen. De urgentie van ingrijpen wordt versterkt door een continue media-aandacht voor incidenten en ongerustheid in brede lagen van de bevolking. Mede daardoor geïnspireerd hebben gemeentebesturen verspreid over het land de beleidsteugels strakker aangehaald. De nagestreefde vooruitgang wordt echter vaak belemmerd door drie terugkerende problemen.

In de eerste plaats wijzen we op de welzijns- en opbouwhoek, die te vaak tekortschiet bij de aanpak van leefbaarheidsvraagstukken in de buurt (De Boer en Duyvendak 2004). Dat achterblijven kan spijtig zijn, maar het is verstandig het als een feitelijkheid te beschouwen. Veeleer gaat het erom meer passende bestuurlijke voorwaarden te scheppen waaronder het welzijnswerk zijn essentiële rol in de toekomst beter kan spelen. Het uiteindelijke succes van sociale herovering wordt bepaald door de haalbaarheid van de plannen en de houdbaarheid van de uitvoering, waarbij speciale aandacht wenselijk is voor het waarborgen van de overdracht bij afronding.

Er is een tweede probleem dat in het huidige beleid onvoldoende aandacht heeft: het gebrek aan continuïteit en evenwicht in het beleid. We wezen in hoofdstuk 3 en 4 op het jojokarakter van vooral sociaal beleid, een overmatige projectgerichtheid en te geringe gebiedsgerichtheid, en op een achterblijven van de sociale pijler bij de fysieke pijler tijdens herstructureringen. Er is te weinig aandacht voor werkgelegenheidsbevordering; het mengen van midden- en lagere inkomensgroepen krijgt weliswaar veel verbale aandacht, maar wordt, met uitzondering van een aantal herstructureringsgebieden, beperkt en met onvoldoende nadenken in de praktijk gebracht.

In de derde plaats wordt in de gemeenten die het initiatief op het punt van sociale herovering naar zich hebben toegetrokken, op dit moment te vaak te weinig aandacht besteed aan de overgang naar een normalere situatie wanneer de inhaalslag zijn voltooiing nadert. Bijna altijd blijkt er zelfs in zeer arme buurten sprake te zijn van een sterke samenbinding, die zich bijvoorbeeld uit in een florerende informele economie (vaak via etnische lijnen) en een groot aantal hulprelaties (*extended families*, geschenkeconomie, reciprociteit). Wat ontbreekt is de overbrugging: de samenbinding is sterk naar binnen gericht en creëert weinig openingen naar andere groeperingen, waaronder overheid en sociale spelers. De laatsten zijn daarom welhaast gedwongen om in eerste instantie het heft zelf in handen te nemen in de vorm van een aanbodgestuurde beleidsaanpak.

Tegelijk moet echter actief worden gewerkt aan het tot stand brengen van de bruggen naar de bestaande sociale kernen. De essentiële overgang van een aanbod- naar een meer vraaggedreven logica hapert veelal, waardoor de risico's van een slechte verankering groot zijn. Dat brengt ons tot drie concrete aandachtspunten, die in de hiernavolgende subparagrafen uitgebreider ter sprake komen: (1) de wegbereidersrol van de overheid; (2) kaderafspraken tussen overheid en sociale spelers; (3) de uitvoering door sociale spelers.

6.4.1 DE WEGBEREIDERSROL VAN DE OVERHEID

Steeds vaker formuleren politieke voorlieden uitdagende einddoelstellingen, naast de fameuze *zero tolerance* op het gebied van de veiligheid bijvoorbeeld het verwante 'we geven geen vierkante meter op' bij de fysieke inrichting (zie bijlage 1, stap 1). Vanuit dergelijke einddoelen moet echter worden 'teruggewerkt' (*back-*

casting) naar een praktisch beleid en daaraan schort het vaak. Hoewel de woorden correct lijken, is de inhoud onvoldoende verinnerlijkt en het beleid daardoor onvoldoende doordacht. Er is geen excuus voor een gebrek aan voorbereiding en een kortetermijn-, op incidenten gerichte aanpak. De beleidsmakers moeten de wegen vrijmaken waarlangs de uitvoerders een snelle voortgang kunnen maken. Hoewel het open deuren lijken en dat ook zouden moeten zijn, vragen drie aspecten nog steeds bijzondere aandacht: (a) de kwaliteit van de situatieanalyse; (b) zwart-witdenken; (c) de voorwaarden voor verankering.

De kwaliteit van de situatieanalyse

In de situatieanalyse komen onder meer de volgende vragen aan bod: welke leefbaarheidsvraagstukken spelen er in een buurt, welke middelen staan ter beschikking en welke handelingsopties zijn reëel denkbaar? Een zinvolle analyse gaat daarbij uit van de bewoners: wat zijn de behoeften en kwaliteiten van bewoners en hoe kan daaraan worden tegemoetgekomen, dan wel op worden voortgebouwd? Niet alleen de leegstand van woningen moet bijvoorbeeld onderwerp zijn van analyses, maar ook de doorstroming van bewoners. Uitgaande van de bewoners rijzen er andere beleidsvragen en mogelijke antwoorden. Werkzoekenden zijn niet langer enkel een papieren dossier; bewoners krijgen rechtstreeks en persoonlijk contact met hun wooncorporatie in de persoon van een buurtmeester; probleemjongeren en overlastbezorgende gezinnen worden niet langer door veel verschillende instanties afzonderlijk benaderd.

Zwart-witdenken

Te veel beleidsmakers en -uitvoerders denken – letterlijk – te zwart-wit ten aanzien van migranten. Zouden zij – als ware het een spiegel van de inburgeringscursussen voor migranten – niet gediend zijn met een 'uitburgeringscursus', die het hen mogelijk maakt om met een voldoende inlevingsvermogen te beslissen over het wel en wee van (aanstaande) landgenoten? Stigmatisering wordt dan voorkomen. De maximale nuancering binnen het integratiebeleid betreft veelal de splitsing oud- versus nieuwkomers: wie was er voor een bepaald jaar al in Nederland en wie is eerste-, tweede- of derde-generatie allochtoon? De verschillen tussen en zelfs binnen etnische groepen zijn echter groot. Daarnaast is er een – voor beleidsdoeleinden relevantere – dynamische sociaal-culturele dimensie, die uitdrukt in welke mate men zich heeft geworteld. Sommige nieuwe Nederlanders blijven gedurende lange tijd een grote afstand voelen tot hun nieuwe samenleving, terwijl anderen zich al snel als autochtoon thuis voelen. Het beleid differentieert idealiter vooral naar deze sociaal-culturele 'allochtoniteit' in plaats van naar etnische komaf, aantal verblijfsjaren, generatie (idem) of zelfs taalvaardigheid. Bovendien is in achterstandsbuurten het sociale probleem deels gelegen bij een harde kern van autochtonen.

Voorwaarden voor verankering

Om bewoners en beleidsuitvoerders te inspireren, dienen beleidsmakers een concreet toekomstbeeld te schetsen waarin mensen willen en kunnen geloven (Reijndorp 2004: 197). Te vaak worden bewoners gediskwalificeerd door

bestuurders die impliciet of expliciet betogen dat ze liever andere bewoners zouden willen hebben (lees: midden- en hogere inkomens). Dat is funest: mensen kunnen pas zelfvertrouwen opbouwen als anderen vertrouwen in hen uitstralen. Tegen deze achtergrond is aandacht vereist voor vijf punten die veelal een buurt- en zelfs gemeenteoverstijgend karakter hebben en waarvoor de ondersteuning van provincie en/of rijk noodzakelijk is:

1 *Langetermijncontinuïteit van het gevoerde beleid.* Politieke voorlieden moeten vaste lijnen uitzetten en uitdragen en er ook zorg voor dragen dat alle betrokken partijen zich committeren voor een langere termijn.
2 *Op- en uitbouw van de civil society.* Hoewel de *civil society* wordt gekenmerkt door zelfinitiatief, kan de overheid bevorderen dat georganiseerde verbanden opbloeien en daarmee voorkomen dat een buurt weer afglijdt.
3 *(Uitzicht op) werk.* Er is behoefte aan structurele baancreatie met inbegrip van beleidsinitiatieven ten aanzien van stageplaatsen voor VMBO-leerlingen en zogenoemde ondernemershuizen, die zijn opgezet vanuit de leefwereld van bewoners en waar beginnende ondernemers terechtkunnen voor wegwijsadvies.
4 *Betere kansen voor kinderen.* De begeleiding van leerlingen en ouders bij de overgang naar de basisschool en naar de middelbare school schiet tekort. Met name bij het VMBO valt hier nu een onaanvaardbaar gat.
5 *Sociale menging in buurten.* Maatschappelijk succesvolle buurtgenoten gelden als inspiratiebron voor anderen en bevorderen de overbrugging met de 'buitenwereld' in zich herstellende buurten. Bij voorgenomen zwart-witmenging of menging van etnische groepen rijst echter de vraag of de voordelen groter zijn dan de schade ten gevolge van het verbreken van de kwetsbare sociale netwerken (zie ook tekstbox 6.2).

Tekstbox 6.2 Voorkomen dan wel beperken van spanningen tussen etnische groepen

'Afzijdige' en 'afhankelijke' burgers hebben relatief grote problemen met de continue immigratie en het aantal allochtonen, die zij geen verrijking achten voor de Nederlandse samenleving. Afhankelijke burgers zijn echter aanmerkelijk opener in hun eigen buurt en bovendien volgzamer ten aanzien van autoriteiten zoals de gemeente of wooncorporaties. De grootste spanningen zijn daarom te verwachten in naoorlogse wijken die lange tijd een homogene bevolking van – inmiddels – afzijdige burgers hadden. De afgelopen tien, twintig jaar is de verkleuring van deze wijken versneld op gang gekomen en nam de afkeer tegen de nieuwkomers toe. Binnen die – grote – wijken is speciale aandacht vereist voor buurten waar hoge concentraties van afzijdige burgers samengaan met hoge concentraties allochtonen (par. 5.4.3; zie ook Reijndorp 2004: 32-60; Van Veenen 2004: 191).

Door een koppeling van gegevensbestanden deelde Motivaction (2005) de bewoners per Amsterdamse postcode in naar hun burgerschapsstijlen en stelde op basis daarvan een lijst op van (potentiële) probleembuurten. Interviews met praktijkdeskundigen – wijkbeheerders, projectleiders Sociale veiligheid, buurtcoördinatoren – leverden een hoge mate van bevestiging op. Het ministerie van VROM constateerde op vergelijkbare wijze, ook weer door een koppeling van het Woning-

Behoefte Onderzoek aan objectieve gegevens, dat de 56 prioriteitswijken van het grotestedenbeleid lang niet de enige wijken zijn waar leefbaarheid in het geding is (VROM 2004).

De bevindingen bieden handvatten voor beleid. In de eerste plaats is het mogelijk zinvol huiswerk te doen en zo een nauwkeuriger beeld van (potentiële) *hot spots* te verkrijgen plus een indicatie van welk beleid succesvol kan zijn. Kijk daarom uit met een te eenvoudige analyse van de etnische bevolkingssamenstelling, maar streef naar het voorkomen of beperken van 'conflictueuze' situaties. Dat kan vaak zonder grootschalige sloop maar – veel goedkoper en wellicht effectiever – door een doordacht buurtbeleid. Zelfs in de diepste putjes van de grote steden is altijd een kern van bewoners – volgens het ministerie van VROM (2004: 55) meer dan 30 procent van de autochtonen en zelfs 40 procent van de allochtonen – die zich wil inzetten voor de buurt. Door te bouwen op hun kwaliteiten bij de aanpak van de buurtproblemen is veel mogelijk, zo laat ook ons veldonderzoek zien. Soms gebeurt dat binnen de relatieve beslotenheid van de blokken, die juist daar veel bewoners een sociaal houvast bieden in een verder 'vijandige' samenleving; dat hoeft geenszins slecht te zijn. Soms echter vinden mensen uit verschillende blokken elkaar; de grote vermenging binnen buurtwachten en brede scholen getuigt daarvan. Een dergelijk samengaan kan worden bevorderd door sociale activiteiten, zoals het Rotterdamse Opzoomeren. Integratiebevorderend is ook het creëren van symbolen waarmee alle bewoners – oude en nieuwe – zich kunnen identificeren, zoals kunst op straat, een rozenperk, een voetbalveldje of een mooi schoolgebouw.

Dat gezegd zijnde zijn een doordachte woninguitwijzing en -toewijzing zonder twijfel zinvol. Asocialen en notoire relschoppers kunnen elke vooruitgang belemmeren. Maar gemeente en wooncorporaties kunnen er bijvoorbeeld in 50/50-buurten ook naar toewerken dat de 'witten' qua achtergrond een goede menging van burgerschapsstijlen vertegenwoordigen: niet te veel 'afzijdige' maar vooral 'afwachtende' burgers, die – meer dan de eveneens tolerante 'actieve' burgers – relatief lage wooneisen stellen en kunnen bijdragen aan de wenselijke overbrugging tussen blokken. Probeer ze aan te trekken met een fysieke en sociale inrichting die past bij hun behoeften (zie ook VROM 2004: 51). Het gaat om de creatieve kern met haar afwijkende sociale knooppunten.

Zorg er ook voor dat de allochtone bevolking gemengd is naar etnische achtergrond, zodat de kans op dominerende groepen kleiner is en daarmee de uitsluiting van anderen – wit of zwart – die we ook in onze interviews signaleerden (par. 3.5.3). Turken gaan dan met Turken om, Marokkanen met Marokkanen, enzovoort. Hun kinderen spelen weinig met elkaar; velen leren pas op school voor het eerst Nederlands. Kijk ook uit met vereenvoudigde zwart=zwart-analyses, zeker als die ook nog een islamondertoon verkrijgen. Veel achterstandsbuurten worden gekenmerkt door vertrekoverschotten van 'eerdere' groepen allochtonen en instroom van nieuwe migranten uit 'exotische' landen. Dat kan een goede zaak zijn omdat de (potentiële) spanningen afnemen, maar het vraagt wel een gerichte aandacht.

6.4.2 KADERAFSPRAKEN TUSSEN OVERHEID EN SOCIALE SPELERS

Nadat beleidsmakers hun huiswerk hebben gedaan en de hoofdlijnen van het beleid zijn vastgesteld, komt het aan op de uitvoerders. In de eerste plaats zijn dat de sociale spelers, die daardoor meer ruimte krijgen voor hun provisielogica (WRR 2004). De ervaring leert dat die kwetsbare overdracht veelal bepalend is voor het

uiteindelijke succes; loslaten is moeilijk. Delegatie is echter geenszins gelijk aan abdicatie. De overheid behoudt bij de uitvoering van de gemaakte afspraken een wezenlijke rol als – zo nodig krachtdadige – toezichthouder. Maar ook in actieve zin zijn taken weggelegd voor wethouders en hun ambtenaren, bijvoorbeeld bij het desgevraagd openen van deuren en het doorbreken van zich voordoende patstellingen bij beleidsvorming of -uitvoering. Drie punten vereisen daarom een bijzondere aandacht van de beleidsmakers: (a) leermogelijkheden van convenanten; (b) duidelijkheid en geloofwaardigheid; (c) het veranderingsproces.

Leermogelijkheden van convenanten

Bij aanvang van een ingrijpend veranderingsprogramma is bijna nooit een uitgewerkt draaiboek voorhanden. Dus moeten alle partijen bereid zijn om al doende te leren door middel van convenanten, waarbij de voorlieden van overheid en de beoogde trekkers onder de sociale spelers de hoofdlijnen van de oplossingsroute overeenkomen (bijlage 1, stap 2; zie ook RMO 2002). Deze afspraken moeten ruimte laten voor inkleuring door het veld en voor bijstelling (Winsemius en Guntram 2002: 160). Daardoor kan het samenwerkingsverband blijven functioneren als een lerende organisatie: een omgeving waar mensen elkaar zoeken om in gezamenlijkheid betere oplossingen te bedenken dan elk individueel zou kunnen (Sabel 2004).

Convenanten mogen echter niet te 'zacht' zijn; de betrokken partijen zoals wooncorporaties en welzijnsorganisaties moeten worden afgerekend op hun prestaties en daarvoor ook worden beloond. Zoals is beargumenteerd in ons rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* dienen daarom voorzieningen te bestaan om verantwoordelijken die wanpresteren te ontzetten uit hun bevoegdheden (WRR 2004: 243-247). Vele uitwerkingsvormen zijn denkbaar, waarbij ook de rol van bewoners kan worden ingevuld (zie tekstbox 6.3). Wanneer een groep van een bepaalde minimumomvang aan de alarmbel trekt of een bewonersenquête een ongunstige tevredenheidsscore oplevert over een corporatie, zou dit bijvoorbeeld de automatische uitnodiging kunnen betekenen voor een objectief oordeel door een controle-instantie (Inspectie of Ondernemingskamer) met als mogelijke einduitkomst het afzetten van het toezichthoudend orgaan (raad van commissarissen of raad van toezicht).

Tekstbox 6.3 Convenanten met wooncorporaties

We presenteren een gedachte-experiment dat wooncorporaties en decentrale overheden kan stimuleren om tijdens het onderhandelen over kaderafspraken na te denken over denkbare oplossingsrichtingen. Het experiment gaat uit van een eenvoudige spelregel: de wooncorporatie geeft aan welke doelen reëel haalbaar zijn en de gemeentelijke overheid biedt vanuit de regierol waar nodig tegenspel.

Stel dat een aangesproken corporatie een naar buurt gedifferentieerde sociale taakstelling voorlegt. Als maatstaven voor succes hanteert zij een aantal meetbare indicatoren. Een deel daarvan

heeft de corporatie goeddeels zelf in de hand; denk aan bewonerstevredenheid. Een aantal andere, zoals een veiligheidsindex, moet worden gewogen voor het percentage woningbezit van de corporatie binnen de buurt. Er kan dus een cijfer worden toegekend aan de te verrichten inspanning.

Stel bovendien dat de moeilijkheidsgraad van de sociale inspanning wordt gevangen in een gewicht per bewoner, zoals dat nu al het geval is in het onderwijs, waar de vergoeding per leerling afhankelijk is van de verwachte lesinspanning (de '1,9-scholier'). Volgens het ministerie van VROM (2004) is de leefbaarheid van buurten goed te vangen door een aantal meetbare grootheden. Aan de bewoners van de meest onleefbare buurten wordt dus een hoger gewicht toegekend, waarmee het eerdere cijfer wordt vermenigvuldigd.

Het is dan denkbaar afspraken te maken over het eindcijfer dat in een buurt moet worden bereikt over een bepaalde tijdspanne of over de verbetering per jaar. De corporatie is verantwoordelijk voor het actieplan; de overheid ontvangt als het ware ter kennisneming 'een afschrift', maar is op afroep beschikbaar indien de corporatie op onvoorziene problemen stuit.

De zwaarte van de overeengekomen taakstelling is per buurt, en dus per corporatie, te kwantificeren en daardoor te vergelijken met andere corporaties. Het is daarom denkbaar een financiële prikkel te geven aan die corporaties die zich geconfronteerd zien met de zwaarste taakstelling. Indien op nationaal niveau wordt overeengekomen dat alle wooncorporaties een in financiële zin gelijke sociale inspanning dienen te leveren – bijvoorbeeld een bepaald percentage van hun omzet moeten besteden voor dit doel – kan worden gedacht aan een verschillende bijdrage aan of uit een vereffeningspot van de gezamenlijke corporaties: degenen met de grootste inspanning zijn de grootste netto-ontvangers, de licht belasten zijn nettobetalers. Het is zelfs denkbaar dat – enigszins vergelijkbaar met de CO_2-emissiehandel op milieugebied – de laatsten sociale actie 'kopen' in een achterstandsbuurt van een collega-corporatie, waardoor de totale hoeveelheid geld die de corporaties gezamenlijk inzetten voor sociale doelen het grootste maatschappelijk rendement behaalt.

Duidelijkheid en geloofwaardigheid

De gemeentelijke overheid kan, waar nodig ondersteund door provincie en rijk, de sociale spelers faciliteren. *Aangescherpte spelregels* zijn vereist voor de aanpak van 'lastige' doelgroepen zoals recalcitrante huisjesmelkers en asociale bewoners en de inzet van interventieteams en stadsmariniers. Wooncorporaties dienen meer mogelijkheden te hebben om op te treden in het tussengebied van 'niets doen' en 'slopen en nieuw bouwen'. Om gewenste ontwikkelingen te versnellen, is soms de inzet van krasse middelen vereist, zoals het voorkeursrecht van gemeenten bij het aankopen van panden.

Een aantal vragen rond het thema *privacy* behoeft een politieke afweging. Hoe ver mag je gaan met het "kijken achter de voordeur", zoals dat in een aantal interviews werd genoemd? Mogen gegevens, die formeel alleen toegankelijk zijn voor medewerkers van de eigen dienst, in vergaderingen worden gedeeld? De *toetsing van gemaakte afspraken* dient te worden gehandhaafd (Kremer en Verplanke 2004). Besturen van wooncorporaties en veel welzijnsinstellingen zijn in de

Nederlandse situatie niet democratisch gelegitimeerd: het is moeilijk ze ter verantwoording te roepen of – in geval van nood – af te zetten. Ook hun takenpakket is vaak nauwelijks afgestemd noch vastgelegd. Het gebruik van meetbare grootheden om de voortgang te controleren en om van gebleken succes te genieten, voorziet daarom – mits verstandig gekozen – in een behoefte van zowel beleidsmakers als -uitvoerders.

De sociale herovering staat of valt daarom met een sterke *personele bezetting* van de politieke en ambtelijke sleutelposten. Bij discontinuïteiten, bijvoorbeeld grootschalige infrastructurele ingrepen zoals herstructurering of het uitonderhandelen van complexe convenanten, is een projectmatige versterking wenselijk om adequaat tegenspel te kunnen bieden aan machtige spelers zoals bedrijven en projectontwikkelaars of om een proces professioneel te versnellen. Zonder zwaargewichten aan de top is echter ook onder normale omstandigheden de rugdekking niet verzekerd en durft een organisatie niet te leren (zie bijlage 1, stap 1c). De Wet dualisering creëert de mogelijkheid om wethouders buiten het lokale politieke circuit te rekruteren om gedurende de sociale herovering de kar te trekken. Indien, misschien wel in het kader van bestuurlijke afspraken met het rijk en met instemming van de werknemersorganisaties, ook de beloning van ambtenaren op de moeilijkste frontlijnposten wordt opgetrokken, ontstaat een arbeidsaanbod dat werkelijke hoogvliegers kan motiveren. Het lijkt vele geharde bureaucraten een illusie, maar het is wat op dit moment in de praktijk al gebeurt met de Rotterdamse stadsmariniers.

Veranderingsproces

Het is een klassieke ervaringsregel van veranderingsprocessen: 15 procent van de betrokken mensen is altijd tegen, 70 procent zegt de juiste woorden maar doet weinig (Makin et al. 1996: 298 e.v.). Het gaat er dus om de resterende 15 procent in beweging te krijgen en van hen een succes te maken. Deze eerste golf wordt daarom maximaal ondersteund door de inzet van financiële en personele middelen en, waar nodig, kennis. Als wegbereiders hebben de voortrekkers ook toegang tot een stuurgroep, in het algemeen de ondertekenaars van het convenant, die als voornaamste taak heeft het ruimen van drempels voor voortgang. In deze fase is een speciale taak weggelegd voor de bestaande koepelorganisaties zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) of AEDES (wooncorporaties). Ook regionale verbanden kunnen een rol vervullen bij het faciliteren van het contact tussen de koplopers, die het hun mogelijk maakt te leren van elkaars ervaring. Door de koplopers 'voor te trekken' en hun prestaties publiekelijk te erkennen dragen de overheid en koepels zorg voor de bewustwording van de nieuwe aanpak bij de grote passieve maar op zich goedwillende middengroep.

Na gebleken succes van de eerste golf (na twee tot drie jaar) kan in een tweede en derde golf worden gebouwd op de ervaring van de koplopers. Hun ervaringen zijn dan verwerkt in een soort handboeken en ook de – beperkte – professionele infrastructuur is toegankelijk, waardoor de overheidsbijdrage ten opzichte van de eerste golf kan worden gehalveerd. Omdat zich nu ook de eerste succesvolle

dienstverleners lokaal hebben aangediend, is er voor de koepels, provincies en rijk een taak weggelegd bij het bevorderen van regionale of nationale samenwerkingsverbanden. De ontwikkeling in de richting van professionele franchiseketens verdient speciale aandacht. Een aantal van de ketens op het gebied van kinderopvang, met soms al meer dan 100 franchisenemers, kan daarbij als voorbeeld dienen (zie ook bijlage 1, stap 2a). Een daaropvolgende derde golf volgt ten slotte met als uitgangspunt: 'eigen geld'. Een vorm van *benchmarking* kan stimulerend zijn om deze laatste golf tot stand te brengen, maar buurtbewoners tezamen met de media en de plaatselijke politiek moeten in staat worden geacht om voldoende druk uit te oefenen. Het is zaak om de afbouw van de eerdere overheidsbetrokkenheid zorgvuldig voor te bereiden en uit te voeren.

6.4.3 UITVOERING DOOR SOCIALE SPELERS

Het is een aanbeveling met verstrekkende consequenties: leg het hoofdaannemersschap voor de sociale herovering waar het de fysieke en sociale inrichting betreft bij de wooncorporaties, op het gebied van de veiligheid bij de politie en in het onderwijs bij de scholen. Ons veldonderzoek maakt duidelijk dat de trekkers onder hen in staat zijn de grotere verantwoordelijkheid te dragen. Ze hebben er direct belang bij en kennen een blijvende aanwezigheid in de buurt. Hun werk wordt vereenvoudigd bij een succesvolle sociale herovering, bij de corporaties stijgt zelfs hun bezit in waarde. Ze hebben ook de schaal, de middelen en de infrastructuur om een continuïteit te waarborgen; de herstructurering van harde kernen vereist vaak een grote en meerjarige inspanning.

Wanneer de herovering haar voltooiing nadert, zijn ze vanwege hun blijvende aanwezigheid bovendien beter in staat terug te schakelen naar een 'vreedzaam' niveau. Deze drie sociale spelers krijgen dus een geprononceerdere rol dan andere buurtinstituties zoals welzijnsinstellingen. De traditionele trekkersrol voor het welzijns-/opbouwwerk wordt in de door ons voorgestelde opstelling omgezet in een 'onderaannemersschap'. Weer vragen drie aspecten om een nadere uitwerking: (a) de uitdaging tot inkleuring; (b) de overdracht bij naderende voltooiing; (c) de focus op het welzijnswerk.

Uitdaging tot inkleuring

Wooncorporaties, politie en scholen ontwerpen een vijfjarenplan waarin gekwantificeerde doelen, middelen en tijdspaden met de overheid worden overeengekomen. Daarbij wordt, ten eerste, speciale aandacht besteed aan *informatie en communicatie*. Herkenbare veldwerkers fungeren als aanspreekpunt voor de buurt. Bovendien moet duidelijk zijn op welke wijze via sleutelfiguren aansluiting wordt gezocht met bestaande sociale kernen binnen de buurt en welke bijdragen worden gevraagd van derden (bijvoorbeeld bedrijven). Ten tweede gaat het om de *combinatie van een harde groepsaanpak met een individueel perspectief*. Op veiligheidsgebied en bij het inperken van schooluitval is meer dan tevoren een gezins- of groepsaanpak geboden. Ten derde dient inhoud te worden gegeven aan een *verplichtende ouderbetrokkenheid* bij de jongste groepen van de basis-

school, maar vooral rond de overgang naar de middelbare school, bijvoorbeeld door een intensief contact van de ouders met een vast lerarenteam. Ten vierde dienen de sociale spelers gebruik te maken van hun grote uitvoeringsruimte voor het *stimuleren van particuliere initiatieven*. De ervaring, ook in de zeer uitdagende achterstandsbuurten van Chicago (Fung 2004: 231), leert dat zelfs in de 'afvoerputjes' van de grote steden kernen van sociale cohesie en economische bedrijvigheid aanwezig zijn waarop kan worden gebouwd.

Overdracht bij naderende voltooiing

De sociale spelers dienen op doordachte wijze de afronding van de sociale herovering voor te bereiden (zie ook bijlage 1, stap 4): op welke wijze wordt er op welk moment aan welke partij welk voortouw overgedragen? Nieuwe benaderingen kunnen daarbij helpen om het estafettestokje van de verantwoordelijkheid door te geven aan bewoners. Een aantal wooncorporaties doet bijvoorbeeld ervaring op met huurkoop; eigenaren voelen zich daardoor verantwoordelijker voor hun buurt.

Andere spelers experimenteren met extra dienstverlening als compensatie voor buurtactiviteiten; er wordt gewerkt aan een soort airmiles-systeem, waarbij mensen door sociale spelers en winkels worden 'beloond' met punten ten behoeve van reizen, winkelen, enzovoort. De politie werkt intensief samen met buurtwachten en steunt hen met training en begeleiding. Basisscholen kennen lokalen voor ouders en strekken hun hand uit met assistenten ouderbetrokkenheid; brede scholen dragen bij tot wederzijdse buurtverankering.

Deze voorbeelden wijzen in de goede richting, maar er blijven onduidelijkheden en vraagpunten bestaan. Wat zijn bijvoorbeeld de prikkels voor het bedrijfsleven om allochtonen bij te staan in hun taalonderricht of goede stageplaatsen aan te bieden aan het VMBO? En als de politiek daadwerkelijk een groot belang hecht aan de rol van de *civil society*, dan moet er boter bij de vis komen. Op dit kwetsbare terrein, waar de activiteiten van de professionele veldwerkers worden teruggeschroefd en ook op sport en recreatie wordt bezuinigd, vullen praatjes geen gaatjes.

Focus welzijnswerk

Socialedienstfunctionarissen en welzijnswerkers spelen bij de sociale herovering op dit moment slechts een bescheiden rol. In de toekomst is dat onverantwoord; een aantal majeure problemen vraagt om de inzet van gekwalificeerde en gemotiveerde professionals. Ons veldonderzoek maakt echter duidelijk dat de overheid haar eigen betrekkelijkheid als directe aanstuurder van het welzijnswerk dient te onderkennen. Er vallen te vaak te grote gaten en de kwaliteit van het geleverde werk is onderwerp van scherpe kritiek door (potentiële) samenwerkingspartners. Veeleer verdient het daarom aanbeveling om het welzijnswerk, speciaal het sociaal-cultureel werk, structureel te herpositioneren als hoofdaannemer ten behoeve van kwetsbare individuen en groepen, zodat het vangnet voor kwetsbare individuen en groepen wordt versterkt. De natuurlijke regie, ook voor de samen-

werking met vele vrijwilligersverbanden, ligt bij het welzijnswerk en bij gespecialiseerde zorgverleners.

Het onderaannemersschap in geval van collectieve actie biedt welzijnswerkers en hun organisaties daarnaast meer bescherming dan de politiek, die zowel qua continuïteit als operationele bemoeienis weinig bewijs heeft gegeven van grote principiële standvastigheid. Dat vereist wel een adequaat toezicht door de politiek verantwoordelijken en bij voorkeur ook een grotere betrokkenheid van bewoners in advies- of bestuursorganen van de sociale spelers (De Boer en Duyvendak 2004). Ook de overdracht bij afronding van de sociale herovering wordt vereenvoudigd: een onderaannemersrol is uitdrukkelijk tijdelijk en als zodanig eenvoudig te beëindigen. Uiteindelijk is het doel van de sociale herovering om een duurzame sociale samenhang te bewerkstelligen en dat vereist dat de buurt en de *civil society* het voortouw nemen.

6.5 DERDE AANBEVELING: MAAK EEN KEUZE UIT DE MENUKAART VOOR KANSGEDREVEN BUURTBELEID

Zoals is beschreven in de hoofdstukken 3 en 4 heeft de overheid ook in veel middenstands- en voorstandsbuurten ingezet op een vorm van buurtaanpak. Onder onze praktijkgevallen gelden de wijkaanpakken van Deventer, Delft en Gorinchem als voorbeelden voor andere; bij de plattelandsgemeenten verwijzen we naar Midden-Drenthe, Moerdijk en Werkendam, het Drentse Nieuwlande won onlangs zelfs een prestigieuze internationale prijs. Maar ook de dorpsgemeenschappen van Reduzum en Weidum en een voorstandswijk als Wilhelminapark in Utrecht-Oost springen eruit met een voortdurende stroom van initiatieven over een langere periode. Toch plaatsen zelfs de trekkers – bestuurders en bewoners – met wie we daar spraken ook kritische kanttekeningen. Wijkprogramma's lijden aan fijnregeling. Bureaucratische procedures, bijvoorbeeld rond de inspraak, vormen spinnenwebben die weinig bevorderlijk zijn voor het initiatief van bewoners. En waar – soms bij afwezigheid van gemeentelijk beleid – buurtinitiatieven worden ontplooid, lopen ze vaak vast op een 'meestribbelende' overheid en sociale spelers.

Onze gesprekspartners duiden op de wenselijkheid van een andere strategie op het speelveld voor bestuurlijke verandering (figuur 6.3). In middenstands- en voorstandsbuurten moet de overheid niet willen fungeren als trekker, en sociale spelers niet als primaire uitvoerder van actieplannen. Veeleer gaat het erom de initiatieven van bewoners en *civil society* te ondersteunen door bestaande vonken van sociale cohesie aan te wakkeren. Dat is op zich niet vanzelfsprekend, omdat er door het ontbreken van grote misstanden geen 'urgentie' is. Velen menen dat overheid en sociale spelers zich dienen te beperken tot het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Het is een politieke keus, die door de gekozen volksvertegenwoordigers dient te worden gemaakt.

Kiezen ze voor het ontwikkelen van een buurtbeleid, dan kan een doordacht beleid rekenen op draagvlak onder bewoners. Ons veldonderzoek, en ook dat van Putnam en Feldstein (2003), laat zien dat veel mensen bereid zijn om een bijdrage te leveren aan een levende en lerende buurt; de statistieken van het ministerie van VROM (2004: 55) bevestigen dat. Maar ze zijn dat vooral op basis van een combinatie van inhoud – de aanpak van een specifiek leefbaarheidsvraagstuk – en proces. Een sprong naar een groter sociaal en mogelijk ook politiek vertrouwen vereist een keus voor de dominantie van een vraaglogica: het aansluiten bij de behoeften en kwaliteiten van bewoners. Indien de overheid het maximale rendement wil halen uit een buurtgericht beleid, is meer 'dapperheid' vereist om bewoners – vooral de 'afzijdige' en 'afwachtende' burgers met hun beperkte politieke vertrouwen – blijvend te betrekken. Dat het hier geen luxe betreft, mag duidelijk zijn met verwijzing naar paragraaf 5.5 tot en met 5.7.

Dit leidt tot twee aandachtspunten, die in de volgende subparagrafen worden uitgewerkt: (1) een aangescherpt veranderingsproces; (2) het herontwerp van de betrokkenheid van bewoners.

6.5.1 AANGESCHERPT VERANDERINGSPROCES

In bijlage 1 schetsten we het bestuurlijk instrumentenbord, dat wil zeggen het geheel van instrumenten waaruit de bestuurders een keus moeten bepalen bij de aansturing van de gewenste verandering. Het 'klassieke' repertoire voldoet echter vaak niet langer. Zowel inhoudelijk als wat betreft de processturing dienen daarom ten opzichte van de huidige gang van zaken versterkte accenten te worden gezet. Drie punten vragen om gerichte aandacht: (a) het uitdragen van een verhaal; (b) de actiebekwaamheid van bewoners; (c) de leeromgeving van 'constructieve ontevredenheid'.

Uitdragen van een verhaal

De voorlieden bij overheid en sociale spelers moeten een richting schetsen en tegelijk bewoners uitnodigen om daarover mee te denken en een eigen rol uit te stippelen (bijlage 1, stap 1b). *Management by speech* vraagt echter veel van de vertellers van het eerste uur (Gardner en Laskin 1995; Wind et al. 2005). Hun verhaal moet in de veelal reeds overvolle hoofden van hun toehoorders een eerder verhaal verdringen. Zij moeten daartoe van de ene buurt naar de ander en hun verhaal telkens toespitsen op hun publiek in de hoop dat een aantal daarvan – de 15 procent waarover we eerder spraken – het tot leven wil brengen.

De sleutel voor succes is daarom gelegen in het uitdagen van de 'juiste' mensen, mede door het benoemen van eruit springende rugdekkers (wethouder, topambtenaar) en het aantrekken en stimuleren van 'vrijgevochten' trekkers (bijlage 1, stap 1c; zie ook Hendriks en Tops 2002). Het zijn andere mensen dan in de achterstandsbuurten, ze hebben – om onze eerdere terminologie te handhaven – een minder "slecht karakter". Het zijn veeleer "de koningin van de dorpen" in Midden-Drenthe en de voorzitter van de buurtvereniging in Hoogvliet die de

buurtkar trekken. En het zijn wethouders en ambtenaren die weten wanneer ze er *niet* moeten zijn om zo het bewonersinitiatief met hun meerdere kennis of overnamedrift niet te verstikken. Zodat bewoners zeggen: "Je zag hem niet zo veel, maar als 't nodig was, was hij er of was hij er net geweest." Dat vereist bestuurlijke wijsheid.

Actiebekwaamheid van bewoners

Het 'activerend enquêteren' wordt niet zonder reden zo genoemd: doordat mensen zich ervan bewust worden dat anderen dezelfde problemen ervaren en dezelfde oplossingen in gedachte hebben, verenigen ze zich in actiegerichte groepen. Met een – beperkte – professionele begeleiding gaat zo'n initiatief 'rollen' en wordt de continuïteit van de infrastructuur zeker gesteld. Te veel begeleiding leidt echter tot hoge kosten, geringe tevredenheid en vrijwel volledige stilstand. Vraag daarom om een *positief bewijs voor professionele infrastructuur*. Dat kan het geval zijn bij het verbeteren van de onderbouwing of het onderhandelen van de samenwerkingsafspraken (convenanten) van bewonersorganisaties met sociale spelers, overheid en private partijen.

Ontregel ook *remmende regelgeving*, die veelal is ontworpen vanuit de institutionele logica van beleidsmakers of de provisielogica van professionals (WRR 2004). De vraaglogica van bewoners vraagt om een soepele toetsing van de initiatieven van niet-democratisch gelegitimeerde initiatiefgroepen. Buurtinitiatieven lopen zonder de hulp van een sterke wegwijzer in welzijnsland ook nog te vaak veel geld mis; dat moet anders kunnen.

Ten slotte – vaak onderschat – *creëer ontmoetingsplekken*. De wenselijkheid hiervan wordt duidelijk geïllustreerd in kleine dorpen: waar de sociale ontmoetingsplekken – cafés, dorpshuizen, sportkantines – verdwijnen, loopt de samenhang terug. Ook in steden moeten initiatiefnemers kunnen beschikken over passende ruimtes – buurtcentra, terrasjes, schoolhekken, parkjes – om elkaar te vinden bij het ontwikkelen van hun plannen. Het gaat om de reflectie die een essentie is voor de lerende omgeving en waaraan ook Putnam en Feldstein (2003: 291) een groot gewicht toekennen: "Common spaces for common place encounters are prerequisites for common conversations and common debate."

Leeromgeving van constructieve ontevredenheid

Een lerende buurt wordt gekenmerkt door constructieve ontevredenheid. Volledig tevreden mensen hebben geen behoefte om de wereld – met inbegrip van de buurt – te verbeteren; er moet altijd wat te wensen overblijven dat hen scherp en gretig houdt. Volledig ontevreden mensen, die geen uitweg meer zien in een verdere wisselwerking met elkaar of met overheid en sociale spelers, haken af. Ons veldonderzoek laat zien dat het moeilijk is om zo'n positieve spanning te bestendigen. Bestuurders kunnen daaraan bijdragen door het bevorderen van maximale zittingstermijnen van buurttrekkers en vooral door het *combineren van concrete resultaten en langetermijndoorzicht*.

Het versterken van sociale cohesie kost tijd en bewoners hebben een korte tijdshorizon. Het is daarom zaak een pad uit te stippelen dat 'de buurt' de onmiddellijke bevrediging van directe resultaten (*early wins*) biedt, tezamen met de zekerheid van continuïteit die ook sociale spelers en private ketens zich wensen. In sociaal coherente buurten bestaat minder noodzaak voor een hoofdaannemerschap van wooncorporaties, politie en scholen. Veeleer gaat het nu om het *bevorderen van convenanten van bewonersorganisaties* met gemeenten, sociale spelers en private partijen – denk bijvoorbeeld aan lokale werkgevers of aan horecabedrijven. Daarbij kunnen oplossingsmakelaars en andere deskundigen een faciliterende rol spelen, zolang de leerruimte van de bewoners is gewaarborgd.

De laatste les stelt hoge eisen: goede bestuurders *durven 'nee' te zeggen en niet te helpen*. Nog te vaak zadelen gemeenten en sociale spelers zichzelf op met een onspeelbare kaart en worden ze vervolgens uitgemaakt voor 'onbetrouwbaar'. Ze zeggen, andersom, soms ook 'ja' tegen iets waarvan ze weten dat het niets wordt maar dat bewoners belangrijk vinden. Hun creativiteit piekt en hun lerend vermogen is het grootst als de wisselwerking wordt gekenmerkt door het juiste spanningsniveau (bijlage 1, stap 4b). Dat vereist een combinatie van vakbekwaamheid en inlevingsvermogen aan de kant van de voorlieden en hun medewerkers.

6.5.2 HERONTWERP VAN DE BETROKKENHEID VAN BEWONERS

Een zinvol buurtbeleid vereist een versterkt accent op de behoeften en kwaliteiten van bewoners. Door nadruk te leggen op 'leuke' dingen – leefplezier, buurttrots – in plaats van alleen problemen kunnen de passieve 'afzijdige' en 'afwachtende' burgers worden meegetrokken. Daardoor kan waarschijnlijk ook meer worden geprofiteerd van de constructieve inbreng van 'afhankelijke' en 'actieve' burgers. Zoals is weergegeven in figuur 6.2, staat niet een hoge mate van differentiatie voorop, noch een sterk integraal beleid. Veeleer is er sprake van de radicalere keus voor een ondersteunende opstelling van overheid en sociale spelers waar het gaat om de coproductie van beleid en tevens een grote terughoudendheid ten aanzien van een 'dichtbije' bemoeienis.

De verschuiving in de richting van vraaglogica biedt meer ruimte voor differentiëren en experimenteren, dat wil zeggen een eigen definitie en een eigen inkleuring van de buurt (Arts et al. 2004). We pleiten nadrukkelijk niet voor een vorm van vrijemarktdenken (*liberalism,* ieder voor zich), maar veeleer voor de eigen verantwoordelijkheid van vrijwillige, kleinschalige collectiviteiten: buurten. De grotere betrokkenheid en eigen verantwoordelijkheid van de daarbij betrokken individuele bewoners leidt tot een grotere doorwerking in sociaal en wellicht ook politiek vertrouwen.

Tegen deze achtergrond ontwikkelen we in deze paragraaf een aantal aanzetten tot mogelijke beleidsmaatregelen. We benadrukken het ambitieuze karakter van onze voorstellen: ze zijn deels controversieel, want afwijkend van gebaande

wegen. We formuleren ze ook met een slag om de arm, met als toonzetting "zou je niet moeten denken aan…". Idealiter is er in het kader van een driegolvenbenadering een aantal (deel)gemeenten dat wil fungeren als proeftuin. Indien hun experimenten met, waar nodig, steun van provincie en/of rijk succesvol zijn, zullen andere volgen en voor een verdere inkleuring zorgen. Het gaat er ons daarom in de eerste plaats om een aantal gegevenheden van de huidige aanpak van buurtbeleid ter discussie te stellen en een doorzicht te bieden naar nieuwe, uitdagende beleidswegen die een grotere maatschappelijke meerwaarde kunnen opleveren. We richten onze pijlen daarbij op drie terreinen: (a) het formaliseren van succesvol non-beleid; (b) het aantrekken van de creatieve kern; (c) de prioriteitstelling door bewoners.

Formaliseren van succesvol non-beleid

Het betreft hier een gevoelig punt: in het veld wordt op meerdere plaatsen op succesvolle wijze gewerkt zonder dat daar een geformaliseerd (rijks)beleid aan ten grondslag ligt. Velen beschouwen die non-interventie als doorslaggevend voor het succes; ook wij waarschuwden een aantal malen voor het afpakken dan wel inkapselen van initiatieven vanuit het veld. We pleiten daarom niet voor additionele wet- en regelgeving, maar veeleer voor beleidslijnen voor een stimulerende opstelling van sociale spelers.

Onder meer door de ervaring te codificeren en toegankelijk te maken voor minder ervaren initiatiefnemers kunnen bijvoorbeeld de *beheersconvenanten* met buurtorganisaties (verenigingen van eigenaren, groenbeheer) en met wooncorporaties en projectontwikkelaars (onder andere met betrekking tot gebiedsgericht beleid, zowel in de stad als op het platteland: rood-voor-groen) worden gestimuleerd. Een aantal wooncorporaties doet ervaring op bij de invulling van huurkoopsystemen en verwante aanpakken die gericht zijn op het bevorderen van het *eigenwoningbezit*. Dit doel wordt van vele zijden onderschreven: woningbezit draagt bij tot grotere buurtbetrokkenheid. De lopende experimenten in Rotterdam vragen daarom om een uitrol op andere plaatsen.

Er dienen richtlijnen voor *buurtpreventie* te worden bepaald. Preventieve maatregelen zoals de buurtschouw en de veiligheidseffectrapportage over de buurt worden pas echt interessant voor buurtbewoners als daaraan een lagere verzekeringspremie is verbonden. Een nationaal convenant met de verzekeringsmaatschappijen kan daarvoor de basis bieden. Ook lokale convenanten, bijvoorbeeld tussen de politie en horeca/winkels/bedrijven en ook bewonersorganisaties, kunnen bijdragen tot het beperken van overlast en (gevoelens van) onveiligheid. Meer kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de buurtwachten in achterstandsbuurten en de inzet van particuliere beveiligingsdiensten in voorstandsbuurten.

Het ontbreken van geformaliseerd Haags beleid kan aanleiding zijn tot wildgroei en tot minder wenselijke vormen van rechtsongelijkheid. Te denken valt aan de denkbare inbreuk op het machtsmonopolie van de politie, de ongelijke draag-

kracht per buurt en de daaruit voortvloeiende ongelijke behandeling, het waterbedeffect (verplaatsing van problemen naar andere buurten) en op een langere termijn het sluipende ontstaan van rijke 'getto's'. De combinatie van veelvuldige en succesvolle experimenten met de mogelijke keerzijde van ongewenste ontwikkelingen vraagt om een gerichte beleidsontwikkeling. Idealiter wordt de politie uitgenodigd hiervoor de voorzet op te stellen, uitgaande van de snel toenemende kennis en de affiniteit met de vraaglogica van bewoners die in de diverse korpsen op dit moment al aanwezig is.

We pleiten daarnaast voor het vastleggen van richtlijnen voor *brede scholen*. De brede school valt bijna per definitie tussen de kokers van Haags en lokaal beleid. Als je scholen als 'volcontinudienst kinderopvang' wilt laten functioneren, wie is dan verantwoordelijk voor het geheel? Alweer vraagt de combinatie van belangrijke potentiële baten en het risico van mogelijke misgroei om een formalisering van beleid, vooral in faciliterende zin (regelgeving, financiering, bevoegdheden, en dergelijke) en weer zou het voortouw daartoe dienen te liggen bij de voortrekkers in het veld.

Ten slotte verdient het op het terrein van de *buurtinfrastructuur* – buurtcentra, klussendiensten, servicewinkels en dorpspunten – aanbeveling een de- en herreguleringsinspanning te verrichten, die de nu dominerende institutionele logica toetst aan de behoeften van de vraaglogica van buurtbewoners en hun infrastructurele dienstverleners: een beetje soepelheid kan geen kwaad. Het zou renderen indien, bijvoorbeeld op provinciaal niveau, 'oplossingsmakelaars' worden aangesteld of (mede)gefinancierd die de totstandkoming van – complexe – samenwerkingsverbanden kunnen bespoedigen.

Aantrekken van creatieve kern

De sociale inrichting van buurten kan leiden tot het aantrekken van jonge, hoogopgeleide stadsbewoners, de sleutelhouders voor de gewenste kenniseconomie. Hun werkzaamheden clusteren zich fysiek in een beperkt aantal regio's. Binnen die regio's – zeg Groot Amsterdam – onderhouden ze sociale netwerken, die vorm krijgen in een soort archipelstructuur met hun huis plus een beperkt aantal sociale knooppunten als 'ontmoetingseilanden'. Die netwerken zijn voor hen van een zodanig belang dat het werken hun wonen volgt. Slaagt een stad of regio erin een relatief groot aantal van deze creatievelingen aan te trekken, dan kan dat resulteren in economische en sociale innovatie.

Deze gedachte heeft in Nederland veel aandacht gekregen. Het vereiste huiswerk is echter slechts zeer ten dele verricht en er dreigt een ongegronde en ongezonde hype. Het pro-actief aantrekken en vasthouden van de creatieve kern vereist een gericht en langdurig beleid. Een dergelijk beleid moet bouwen op een aantal pijlers, die de reikwijdte van dit rapport te boven gaan, maar die deels ook bouwen op de buurt (Landry 2000). Buurtvoorzieningen zijn voor leden van de creatieve kern van wezenlijk belang.

Naast een geschikte huisvesting – in de binnenstad waar ze hun netwerken ontwikkelen – gaat het om een scala van invullingen, lopend van de fysieke inrichting (parkeer- en verkeersbeleid) via hoogwaardige breedband- en werk/privé-voorzieningen (kinderopvang, huishoudelijke dienstverlening) tot de aanwezigheid van sociale ontmoetingsplaatsen. Het gaat hen om een diversiteit van kleinschalige en informele plekken en activiteiten: bruine kroegen en gezellige eetgelegenheden, informele terrasjes en winkelstraatjes met kleine specialistische winkeltjes, voetbalveldjes en fitnesscentra, kunst in openbare ruimtes zoals parken. Zij ontmoeten daar 'soortgenoten' en ook een breed scala van 'andersoortigen'; hun overbruggingskwaliteiten zijn hoogontwikkeld. Zoals eerder is geschetst, kunnen zij daardoor helpen bruggen te slaan naar de afzijdige burgers. De aanwezigheid van kunstenaars en andere vrijgevochten individualisten in 'hun' buurt beschouwen zij als een verrijking. Eerder wezen we op de culturele broedplaatsen waarmee Amsterdam succes boekt. Een eigen inkleuring van buurten en centra is ook gebaat bij de convenanten tussen politie en horeca die afwijkende invullingen mogelijk maken.

Hoewel in veel steden een opbloei van dergelijke ontwikkelingen is te bespeuren, ligt er zelden een bewust beleid aan ten grondslag dat probeert de ontwikkeling te versnellen of de eigen concurrentiepositie ten opzichte van andere locaties, ook in het buitenland, te verbeteren. Steden die een toonaangevende positie binnen de kenniseconomie ambiëren, moeten hun doelen hoog stellen en daaraan gericht werken. Te makkelijk wordt daarbij, zo blijkt uit commentaren, gedacht: "dat telt alleen bij Amsterdam". Ook op andere plaatsen zoals Utrecht, Twente en de driehoek Eindhoven-Aken-Luik waarbinnen ook Maastricht behoort, liggen kansen. Een gecoördineerde actie van de nationale overheid met een aantal gemeenten verdient daarom aanbeveling.

Prioriteitstelling door bewoners

Laat bewoners stemmen over hun prioriteiten voor hun buurt. Het is een eenvoudige gedachte en ze wijkt op papier weinig af van de opiniepeilingen en panels, die in velerlei vorm door gemeenten worden gebruikt om de mening van bewoners af te tasten. Een aantal gemeenten gebruikt de gegevens al om de verdeling van de beschikbare wijkbudgetten naar onderwerp te bepalen. Een enkele maal kunnen bewoners hun favoriete onderwerp op de lijsten plaatsen en daarvoor de instemming van hun medebewoners vergaren. En toch werken de verschillende systemen niet voldoende. De buurtbetrokkenheid van bewoners is vaak van korte duur: als een probleem is opgelost, zakt het initiatief weg. Bovendien voelen zij zich veelal 'machteloos' en verzanden hun ideeën soms in bureaucratie. Wijkbudgetten zijn te klein, vergaderingen zijn er te veel en ze duren te lang en ze worden bovendien gedomineerd door een sprekende minderheid.

Tegen die achtergrond stellen we voor te experimenteren met een politiek die bereid is zich verder uit de buurt terug te trekken en meer beslissingsbevoegdheid aan bewoners over te laten. Bijvoorbeeld door tegelijk met de gemeenteraadsverkiezingen burgers te vragen hun voorkeuren aan te geven op een lijst van op de

buurt gerichte initiatieven, waarbij de politieke partijen zich bereid verklaren om bij de toewijzing van financiële middelen serieus rekening te houden met de aangegeven prioriteiten (zie ook tekstbox 6.4). Hoewel de politiek verantwoordelijk blijft voor een 3E-verdeling van het geld – bijvoorbeeld waar het betreft de allocatie per wijk en het niveau van basisvoorzieningen – zou dat aanmerkelijk verder moeten gaan dan de huidige, kleine wijkbudgetten. Daardoor krijgen bewoners de kans om hun buurt naar eigen collectief inzicht in te kleuren.

De buurtvoorstellen kunnen afkomstig zijn van de overheid of sociale spelers, maar evengoed van private partijen en bewoners zelf. Eerder wezen we een aantal malen op het zogeheten activerend enquêteren, waarbij bewoners met een min of meer gelijke behoefte met elkaar in contact worden gebracht om een bepaald idee nader uit te werken. Ook goed begeleide focusgroepen kunnen bewoners van dienst zijn om hun gedachten uit te kristalliseren als basis voor een buurtinitiatief. Er zijn veel varianten denkbaar en ons oogmerk is in de eerste plaats experimenten daarover op gang te brengen. Idealiter daagt de Andere Overheid een aantal gemeenten of buurten uit hiermee in het kader van de driegolvenbenadering gedurende een eerste golf te experimenteren.

Tekstbox 6.4 Buurtrechten

De beleidsvoorkeuren van bewoners kunnen hun neerslag krijgen in zogenoemde buurtrechten. Daarbij wordt de uitslag van stemmingen onder bewoners omgezet in een contante toewijzing van financiële middelen aan de meest favoriete initiatieven (Winsemius et al. 2004). De overheid geeft elke burger een aantal – zeg vijf – buurtrechten, die hij of zij met behulp van een stemapparaat periodiek mag toewijzen aan de buurtvoorzieningen van zijn keus. Deze kunnen de 'verdiende' rechten in contant geld omzetten bij de (deel)gemeente. Bewoners bepalen dan zelf de contouren van hun buurt: zij geven door het uitbrengen van hun stemmen aan wat hen bezielt.

Het idee is op zich niet nieuw. In het onderwijs wordt bijvoorbeeld geëxperimenteerd met *vouchers* – vrij vertaald, studierechten die een student en/of zijn ouders de mogelijkheid bieden om een opleiding naar eigen keuze te selecteren. Na inlevering van de *voucher* kan de school deze vervolgens bij de overheid inwisselen tegen 'hard' geld. In de gehandicaptenzorg wordt gewerkt met persoonsgebonden budgetten; ook hier een recht om eigen invulling te geven aan de zorg.

Ook de politicoloog Schmitter (2003) stelde recent voor om een EU-'tegenmacht' van NGO's – belangenorganisaties en maatschappelijke bewegingen – te financieren op basis van een directe stemming onder EU-burgers: wie de meeste stemmen achter zich weet te verenigen, ontvangt het grootste bedrag. Hij spreekt in dat verband van "secundair burgerschap": burgers zelf, en niet de EU-bureaucratie, bepalen wie voor hun belangen ten strijde trekt in de Brusselse arena. Op termijn, stelt Schmitter, 'groeit' zo op democratische wijze een Europese *civil society*.

De idee van buurtrechten sluit aan bij deze principes. De overheid geeft elke burger een aantal – zeg: vijf – buurtrechten, die hij met behulp van een stemapparaat periodiek mag toewijzen aan

de buurtvoorzieningen van zijn keus. Deze kunnen de 'verdiende' rechten in contant geld omzetten bij de (deel)gemeente. Bewoners bepalen dan zelf de contouren van hun buurt: zij geven door het uitbrengen van hun stemmen aan wat hen bezielt.

We illustreren het systeem aan de hand van de veiligheid binnen een buurt. Er is altijd sprake van een pakket basisvoorzieningen waarover de overheid de regie houdt, zodat een basiskwaliteit is gewaarborgd en ook splintergroepen of kwetsbare individuen aan hun trekken kunnen komen. Op het gebied van de veiligheid wordt dat basispakket exclusief aangeboden door de politie. Daarbovenop komt echter het buurtpakket dat vorm krijgt door de wisselwerking van buurtbewoners: zij kiezen door de toewijzing van hun rechten bijvoorbeeld voor extra patrouilles op straat en kopen die dienstverlening in bij de politie of een particuliere beveiligingsdienst, maar kunnen ook besluiten het deels zelf te doen in de vorm van al dan niet betaalde buurtwachten. De overheid beperkt zich dan tot het faciliteren en het houden van toezicht.

'De buurt', en elke burger daarbinnen, moet echter ook afwegingen maken tussen sectoren. Dezelfde buurtrechten kunnen immers ook worden ingezet voor de fysieke inrichting van de buurt, het onderwijs op de 'eigen' scholen en de sociale infrastructuur. Ook op deze terreinen is sprake van een basis- en een buurtpakket.

De toewijzing van buurtrechten zal ongetwijfeld leiden tot een aanmerkelijk buurtinitiatief, waarbij bewoners voorkeursinitiatieven aan elkaar koppelen om zo meer stemmen te verzamelen en ook elkaar proberen te overtuigen van het stemmen op het zinvolste voorstel. De permanentie van de bewonersbetrokkenheid wordt vergroot. Initiatiefnemers moeten immers waarborgen dat hun voorstel ook bij de volgende verkiezing hoog op de lijst komt te staan. Initiatieven zonder voldoende draagvlak verdwijnen vanzelf.

Vooropstaat dat de burger wat te winnen moet hebben bij zijn betrokkenheid bij de buurt en/of wat te verliezen in het omgekeerde geval van niet-betrokkenheid. Het overnemen en nader uitwerken van ons voorstel vereist wel een vertrouwen in het goede van de mens: het is ingrijpend en daardoor niet risicovrij. Aan de positieve kant staat evenwel de grotere en blijvende betrokkenheid en de verleiding tot een gezamenlijke reflectie van buurtbewoners in het kader van de bestemming van de buurtrechten. Dat schept de randvoorwaarden voor de lerende en levende buurt waarover we eerder spraken. Het is zeer wel mogelijk dat een buurtrechtensysteem ook kan bijdragen aan het dichten van de politieke vertrouwenskloof. Democratische instituties, die meer vertrouwen geven aan burgers, mogen bij gebleken succes redelijkerwijs rekenen op een groter vertrouwen van die burgers. We weten dat niet met zekerheid omdat ons voorstel zo ver buiten de gebaande wegen ligt dat extrapolatie van bestaande ervaringen in binnen- of buitenland geen uitsluitsel biedt.

6.6 VIERDE AANBEVELING: WEES BEREID TOT EEN CULTUUROMSLAG

Wil de voorgestelde tweesporenaanpak succesvol zijn, dan vereist die ook een cultuuromslag in het bestuur. Zoals we eerder schetsten, wijkt de invulling van de bestuurlijke spanningsvelden sterk af van de bestaande gang van zaken. De

drempels die moeten worden overwonnen, zijn zodanig dat alleen een geheel andere manier van denken en doen succesvol kan zijn.

De overgang is het meest beperkt bij de sociale herovering; in feite gebeurt er daar al veel. De beleidsaanpak wordt, zeker op de 'heetste' plaatsen in de grote steden, steeds verder gedifferentieerd en sociale spelers werken steeds intensiever samen bij de uitvoering van een integraal beleid. Zij worden daarbij steeds dirigistischer: zij stellen en handhaven aangescherpte regels en zitten bovenop de harde bewonerskernen. Vanzelfsprekend is het echter niet en het is niet overdreven te spreken van de noodzaak van een cultuuromslag als het gaat om de 'uitburgering' van beleidsmakers, de toetsing van de gemaakte kaderafspraken met sociale spelers (met inbegrip van het, indien noodzakelijk, ontslaan van wanpresterende voorlieden), de aanstelling van sterke sleutelhouders, en het concentreren van het welzijnswerk op kwetsbare individuen en groepen met een onderaannemersrol waar het gaat om de sociale herovering. In veel gemeenten is het verre van vanzelfsprekend dat parallel aan de heroveringsslag al moet worden begonnen met de opbouw naar een bestendige situatie van constructieve ontevredenheid (Fung 2004: 69-98).

Een cultuuromslag is echter nog meer nodig bij het kansgedreven beleid in middenstands- en voorstandsbuurten. De sociale spelers moeten de sprong maken van een aanbodgedomineerde, institutionele logica naar een sterker accent op een vraaglogica. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) spreekt in dit verband van horizontalisering (RMO 2002). De overheid moet zich concentreren op het inspireren van (potentiële) trekkers. Als te onderscheiden taak rust op de politiek de verantwoordelijkheid van het waarborgen van een adequaat toezicht en van voldoende continuïteit.

Op alle vier spanningsvelden (par. 4.2) is sprake van een verschuiving naar links, zeker ten aanzien van de coproductie van beleid en het in acht nemen van een passende afstand. Het onderscheid met de gewenste cultuur voor de sociale herovering wordt bovendien juist op die punten groter; dat stelt binnen één enkele organisatie hoge eisen aan de frontlijnwerkers, maar vooral aan het management en de bestuurders. Voorlieden bij gemeente en sociale spelers hebben immers, vooral in grote steden, gelijktijdig van doen met beide uitdagingen en het is slechts weinigen gegeven, zo laat de ervaring zien, te excelleren in meer dan één 'sport'.

In de voorgaande paragrafen legden we een menukaart voor waaruit beleidsmakers en -uitvoerders kunnen kiezen. Zij hoeven dat niet te doen. In de volgende paragrafen doen we een aantal minder vrijblijvende aanbevelingen, die bij een goede uitvoering de cultuuromslagen kunnen versnellen. We doen dat in het besef dat ook aan de zijde van bewoners, *civil society* en private partijen de nodige aanpassingen noodzakelijk zijn om het maximale rendement uit een buurtgericht beleid te halen. Het voortouw ligt echter bij de overheid en de sociale spelers, die nieuwe richtingen moeten uitzetten en het verloren vertrouwen

dienen te herstellen. In zich herstellende buurten moeten ze bovendien de ruimte durven laten, die bewoners en *civil society* uitdaagt tot het vormgeven aan een lerende omgeving. We doen daarom een tweevoudige oproep: (1) sociale spelers: handel meer vanuit het perspectief van bewoners; (2) overheid: neem het voortouw.

6.6.1 SOCIALE SPELERS: HANDEL MEER VANUIT HET PERSPECTIEF VAN BEWONERS

De sociale spelers zijn intensief betrokken bij beide voorgestelde beleidssporen. Bij het uitwerken van het eerste spoor – meestal in achterstandsbuurten – zijn zij zelfs bepalend, wanneer dat nodig is voor het dichten van de geconstateerde kloven. Hun bestaande plichten dienen daartoe te worden aangescherpt. In het tweede spoor is de rol van de sociale spelers vooral ondersteunend bij het bevorderen van buurtcohesie. Dat leidt tot twee aanbevelingen in de richting van sociale spelers: (a) onderhandel bij de sociale herovering 'harde' convenanten; (b) verzorg een eigen kwaliteitsimpuls.

Onderhandel bij de sociale herovering 'harde' convenanten

Er is niets vrijblijvends aan de vereiste cultuuromslag van sociale spelers. De nood is in achterstandsbuurten zodanig hoog gestegen dat er van hun inzet hoge verwachtingen bestaan, zo menen grote delen van de bevolking, media en politiek. Koplopers onder de sociale spelers illustreren elke dag dat er veel mogelijk is, terwijl staartlopers voortdurend materiaal aandragen dat op hun beperkingen wijst. Voldoen de laatsten uit eigen beweging niet in voldoende mate aan de toenemende verwachtingen, dan wordt de externe druk zodanig verhoogd dat van een eigenstandige afweging in de praktijk weinig overblijft: doe je het niet, dan wordt het wel voor je gedaan.

De 'buitenwereld' gaat – hoe dan ook – hogere eisen stellen aan de taakuitvoering van de sociale spelers. Ze kunnen afwachten tot dat gebeurt of zelf het voortouw nemen. Wij adviseren het laatste. Overheden en bewonersorganisaties kunnen alleen convenanten afsluiten met sociale spelers die hun eigen huis op orde hebben en die als betrouwbare partners willen en kunnen fungeren. Dat is op dit moment onvoldoende het geval. Zoals altijd worden de goeden geremd door de kwaden: meelifters of – in enkele gevallen – zuivere winstjagers. Stevige interne afspraken per sector, met inbegrip van een systeem van 'tuchtiging' van kwaden, moeten daartoe de basis vormen (WRR 2004).

Dat gezegd zijnde kunnen sociale spelers evenwel alleen inhoud geven aan een verantwoordelijkheid als hoofdaannemer indien zij beschikken over aangescherpte rechten en middelen. Men kan hierbij denken aan het doorbreken van de huidige privacyregels bij het volgen van de harde kern van probleembewoners of aan het bijstellen van de regels op het gebied van huurbescherming (wooncorporaties), ouderbetrokkenheid (scholen) en veiligheidseffectrapportage en buurtschouw (politie).

Wanneer plichten en rechten eenmaal in evenwicht zijn, dient ook een harde afrekening plaats te vinden. Bij wanprestatie en onvoldoende zelfcorrectie moet de mogelijkheid van corrigerend ingrijpen bestaan. Zowel bewoners, medewerkers als bestuurders moeten aan de alarmbel kunnen trekken bij het ontstaan van destructieve ontevredenheid met de geleverde prestaties. Een aandachtspunt vormt ook de overdracht bij voltooiing: te vaak worden initiatieven genomen zonder dat is overeengekomen hoe en wanneer de sociale herovering wordt beëindigd en hoe de continuïteit van de bereikte resultaten wordt gewaarborgd.

Door kaderafspraken met de overheid dienen de voorwaarden te worden bewerkstelligd voor zinvol buurtwerk. Sociale spelers zijn gebaat bij minder maar toegespitste regelgeving, bijvoorbeeld door het schrappen van onnodige beperkingen en het stellen van maximale bestuurstermijnen. Voor het behoud van een vitaal platteland is speciale aandacht wenselijk voor het creëren van plattelandsprogramma's die inspelen op de eigen behoeften en mogelijkheden van kleine en relatief hechte dorpen. Ten slotte is aandacht vereist voor een aangepaste bestuurlijke vormgeving (zoals een buurtadviesraad voor de politie en buurtvertegenwoordigers in het bestuur van scholen, wooncorporaties of welzijnsorganisaties).

Verzorg een eigen kwaliteitsimpuls

De sociale spelers mogen worden aangekeken op eigen initiatief en verhoogde kwaliteit (Kremer en Verplanke 2004; Van Vliet et al. 2004; Van Veenen 2004). Dat geldt voor de ontwikkeling van een aangepast instrumentarium (bijvoorbeeld in de vorm van activerend enquêteren), buurtvergelijking met behulp van doordachte benchmarking en reflectie in het kader van gezamenlijke werkgroepen binnen de buurt of focusgroepen van koplopers. Er kan meer worden geprofiteerd van de ervaring die op een groot aantal plaatsen is opgebouwd op het gebied van opbouwwerk, brede scholen/kinderopvang, dienstverlening in de vorm van klussendiensten of dorpspunten, servicewinkels, enzovoort. Een gestructureerde en geïntensiveerde uitwisseling van ervaringen en ideeën stimuleert. Bovendien bevordert deze netwerkvorming de onderlinge kruisbestuiving. De overdracht van succesvolle ervaring kan ook worden bevorderd door ketenvorming, waarbij lokale initiatieven zijn verenigd in een – al dan niet commerciële – koepelorganisatie (Putnam 2000: 278 e.v.). Te denken valt aan de franchiseketens ('McDonald's') die nu al tot bloei komen op het terrein van crèches en zelfs opbouwwerk (zie bijlage 1, stap 2a).

De voor het realiseren van deze aanbevelingen vereiste cultuuromslag mag niet worden onderschat. Vanzelfsprekend bestaat ook binnen de aanbodgedreven werkwijzen van dit moment oog voor de bewoners; het zou veldwerkers en leidinggevenden bij de sociale spelers tekort doen anderszins te suggereren. Echter, zoveel mag worden geconcludeerd uit het voorgaande, een accent op de vraaglogica van bewoners stelt toch weer andere eisen. Dat is doenbaar waar het gaat om de zogenoemde harde cultuurelementen, de strategie bijvoorbeeld die de sociale spelers en bewoners houvast biedt en die meer dan tevoren vorm dient te krijgen via de inbreng van onderaf.

Datzelfde geldt voor de overlegstructuren en communicatiesystemen, die niet langer door de sociale spelers worden bepaald met inbegrip van de samenstelling van buurtraden en de overlegagenda. Er zijn andere methodieken wenselijk zoals het activerend enquêteren en het inzamelen van andere gegevens om niet alleen de beleidsmakers maar ook de bewoners te voorzien in hun behoefte aan informatie op bijvoorbeeld het gebied van veiligheid. Maar steeds betreft het de papieren kant van het proces: het vraagt een inspanning van de sociale spelers, maar als ze er voor gaan zitten, is de taakstelling alleszins uitvoerbaar.

Dat is moeilijker waar het gaat om de 'zachte' cultuurelementen. Er is nu vaak sprake van een dubbele kloof: een externe tussen organisaties en bewoners en een interne tussen bestuurders en veldwerkers. De laatste kloof wordt veelvuldig onderschat. Veelal blijken bestuurders aan de vergadertafels gedreven door een combinatie van de institutionele logica van Den Haag en hun koepelorganisaties – het maatschappelijk middenveld – en de provisielogica van hun uitvoerende organisaties. Veldwerkers aan de frontlijn 'wieberen' echter tussen diezelfde provisielogica en de vraaglogica van 'hun' bewoners.

Om beide kloven te dichten is een aanmerkelijke inspanning vereist op weerbarstige punten. Eerder, in paragraaf 4.3, spraken we over de drempels voor verandering: de korte tijdshorizon van zowel politici als bewoners, de 'foute' structuren en systemen, het onbegrip voor elkaars drijfveren en de onzekere sleutelhouders. Met uitzondering van het tweede punt betreft het zachte aspecten van de omgang van sociale spelers en buurt. Wordt het accent dus verplaatst van aanbod- naar vraaggedreven beleid, dan wordt van de 'verliezende' partij veel gevraagd. Bestuurders moeten veel opgeven van hun traditionele verworvenheden in hun relatie met bewoners. Dat vereist een zorgvuldig gestuurde overgang die ook bestand is tegen de frivoliteiten van de alledaagse politiek.

6.6.2 GEMEENTELIJKE OVERHEID: NEEM HET VOORTOUW

Beleidsmakers bij de overheid moeten beseffen dat het hun taak is derden te ondersteunen in plaats van zelf het voortouw te nemen. De vereiste cultuuromslag is ook nu groot. De strategie moet de twee beleidssporen onderkennen en zich niet overmatig beperken tot de repressieve kant van de sociale herovering. Zelfs aan die kant moet de overheid bovendien het voortouw durven te laten aan de sociale spelers. De systemen en procedures benadrukken meer dan nu de vraaglogica en dienen bewoners en frontlijnwerkers te faciliteren en niet in de eerste plaats bestuurders. De structuren gaan minder uit van hiërarchie maar veeleer van 'horizontale' netwerken met gedeelde bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Echter, zoals bij de sociale spelers, zijn de grootste slagen vereist bij de zachte cultuurelementen. De stijl is dienend in plaats van 'gebiedend'. De gemeentelijke overheid glorieert door het succes van anderen; een regisseur staat minder in de schijnwerpers dan de spelers op het toneel. Dit betekent ook dat de verwachtin-

gen die de politieke en ambtelijke trekkers van hun eigen rol hebben, anders zijn. Ze moeten zichtbaar zijn als het 'fout' gaat en onzichtbaar bij succes. Het vak wordt er niet eenvoudiger op: de trekkers moeten 'goed' zijn bij repressie, maar ook bij opbouw en verankering van sociale cohesie en van het ene op het andere moment kunnen omschakelen. En vooral dienen zij in staat te zijn een visie te ontwikkelen en uit te dragen, zodat het draagvlak onder beleidsmakers, -uitvoerders en bewoners is gewaarborgd.

Gemeenten dienen, op die terreinen en momenten dat het nodig is, de regie in handen te houden. Waar zij echter afhankelijk zijn van de uitvoering door frontlijnwerkers en bewoners, geldt een aantal aanbevelingen in hun richting: (a) doorbreek de bestaande routines bij de benoeming en ondersteuning van sterke trekkers; (b) ga uit van een concreet 'script'; (c) meet en evalueer de voortgang, in samenwerking met andere gemeenten.

Doorbreek de bestaande routines bij de benoeming en ondersteuning van sterke trekkers

De sleutel voor succes is gelegen in het benoemen van krachtige bestuurders/rugdekkers (wethouders, topambtenaren) en het benoemen en afdekken van sterke contactambtenaren ('oplossingsmakelaars'). Daarnaast moet een solide frontlijn worden gewaarborgd door óf het aantrekken en vasthouden van 'goede' ambtenaren (onder meer door het bieden van de sterkste beloning voor de zwaarst belaste schouders) óf het op programmabasis versterken van de frontlijn (Hortulanus 1999: 47). In een lerende omgeving, met de daarbijbehorende experimenten, zullen deze trekkers van het eerste uur zich soms onzeker voelen en behoefte hebben aan de inspiratie die uitgaat van mensen in een soortgelijke positie. Het is daarom van belang om op alle relevante niveaus focusgroepen te organiseren waarin ze met lotgenoten kunnen reflecteren op hun eigen wijze van functioneren.

Ga uit van een concreet 'script'

In de eerste plaats dient de uitvoering van 'normale' taken te worden versterkt op punten als het vergroten van de toegankelijkheid voor buurtinitiatieven, het infrastructureel steunen van deelgemeenten of buurten (met inbegrip van dorpen), het waarborgen van frontlijnvaardigheden en het versterken van hun onderhandelingsvaardigheden op het gebied van convenanten. Er moet speelruimte bestaan voor een lerende omgeving, onder andere door niet alle overheidsgeld vast te zetten in reguliere budgetten.

Er is daarnaast behoefte aan nieuw beleid, waarbij we het – nogmaals – niet zoeken in additionele geboden en verboden. Zo moet veeleer worden onderzocht hoe bestaande drempels voor buurtgerichte initiatieven kunnen worden verlaagd, bijvoorbeeld door het dereguleren of herreguleren van het overmatig verfijnde sociaal beleid en het aanstellen van contactambtenaren, die als facilitator voor buurtbewoners en sociale spelers binnen de gemeentelijke organisatie kunnen dienen. De overheid heeft ook een taak bij het zaaien en bemesten van initiatieven, bij-

voorbeeld door het aanstellen van oplossingsmakelaars en het bieden van programmaondersteuning aan buurtinitiatieven. Voorts kan het script zich richten op 'spannende' beleidsvoorstellen zoals het eerder besproken formaliseren van huidig 'non-beleid' en het bevorderen van de vestiging van de creatieve kern.

In het bijzonder in achterstandsbuurten dient het script de hoofdlijnen uit te zetten voor het vasthouden van 'winnaars'. Dat kan gaan om een toegespitst woonbeleid, met inbegrip van huurkoop en doorstroomwoningen, om huisbezitters te binden aan hun woonomgeving. Het kan zich evengoed toeleggen op het behouden van taalvaardige scholieren op zwarte scholen, succesvolle ondernemers en trekkers van de *civil society*: elk op hun manier binnen hun naaste omgeving belangrijk als kern voor sociale opbloei. De gemeente dient adequate spelregels in te bouwen en te handhaven over het nakomen van afspraken door de sociale spelers. Tegenover bewoners en andere sociale spelers is het essentieel de geloofwaardigheid te waarborgen, desnoods door het nemen van zichtbare en ingrijpende actie tegen wanpresteerders. Er mag niets vrijblijvends zijn aan de overeengekomen convenanten.

Meet en evalueer de voortgang, in samenwerking met andere gemeenten

De gemeenten dienen gezamenlijk, bijvoorbeeld via de VNG, de voortgang van het buurtbeleid in kaart te brengen en te evalueren (monitoren). Zeker tijdens een eerste veranderingsgolf kan het kritische oog van buitenstaanders daarbij helpen, om te voorkomen dat het buurtbeleid ongewenst doorschiet ten gunste van een maatschappelijke bovenlaag. Aandachtspunten zijn bijvoorbeeld de vormgeving van beheersconvenanten met buurtorganisaties in voorstandsbuurten (wordt openbaar groen niet 'uitgeleverd' aan een te klein aantal bewoners?) en van gebiedsgerichte convenanten met wooncorporaties en projectontwikkelaars (ontaarden ze niet in 'chique' projectontwikkeling-met-een-sausje?), de buurtpreventie met inzet van particuliere beveiligingsdiensten en de totstandkoming van brede scholen ten behoeve van de kinderopvang van welgestelde tweeverdieners of het excessief 'plezieren' van de creatieve kern.

6.6.3 KOSTEN EN BATEN

Velen vroegen ons – terecht – om de kosten die met een dergelijke aanpak gemoeid kunnen zijn en de vereiste aanpassing van wet- en regelgeving. Herlezing van de voorgaande menukaart en bovenstaande aanbevelingen wijst uit dat de praktische drempels op beide terreinen beperkt zijn. Het gaat bij de – nu reeds dure – sociale herovering om versterkte accenten: beter huiswerk, stimuleren van een kopgroep van sociale spelers en van particuliere initiatieven, enzovoort. In veel gemeenten wordt daar al actief aan gewerkt en de extra kosten zijn beperkt. Zelfs een hogere betaling van de zwaarst belaste frontlijnwerkers komt idealiter tot stand door herschikking van de nu al beschikbare middelen.

Dat ligt anders bij de veelvuldig onderschatte verankering: de langetermijncontinuïteit van beleid is zelden gewaarborgd, de *civil society* wordt beperkt gestimu-

leerd, de economische pijler is beleidsmatig verwaarloosd, de opstap naar het VMBO krijgt te weinig aandacht. Hier gelden echter de twee aloude gezegdes: nooit dweilen met de kraan open, en de kost gaat voor de baat uit. Sociale herovering zonder een gelijktijdige bestendiging vormt een weinig zinvolle symptoombestrijding. De maatschappelijke meerwaarde van een geslaagde herovering zijn bovendien groot; in paragraaf 5.3.1 gingen we daarop in. Het verdient echter stellig aanbeveling om nader onderzoek te doen naar de kosten-batenverhouding van een grotere inzet door bijvoorbeeld wooncorporaties; een aanzet daartoe wordt op dit moment op een aantal plaatsen gegeven.

Van verschillende zijden worden vraagtekens gezet bij de noodzaak dan wel wenselijkheid van een kansgedreven beleid. Laten we vooropstellen dat ook de kosten hiervan goeddeels beperkt zijn. Het gaat om zaken als de professionele ondersteuning van bewoners en sociale spelers. Stellig zijn er aanzienlijke (ver)bouwkosten gemoeid met de totstandkoming van ontmoetingsplekken en brede scholen. Speciaal op het tweede punt zijn de daarmee verbonden baten, in de vorm van grotere mogelijkheden voor tweeverdieners, echter vermoedelijk zodanig dat de investering snel wordt terugverdiend. Ook het aantrekken van de creatieve kern, nu al door meerdere gemeenten nagestreefd, kost serieus geld. Het betreft een langetermijninvestering in het sociale en ondernemingsklimaat van een stedelijke omgeving, die alleen bij een doordachte aanpak rendeert en daarom op een bewuste politieke besluitvorming moet stoelen.

Maar belangrijker dan de directe kosten-batenanalyse is het besef dat ‘we’ als samenleving met een majeur vraagstuk worden geconfronteerd waarbij een grote inzet van middelen geoorloofd zou dienen te zijn. In hoofdstuk 5 wezen we op de politieke vertrouwenskloof onder met name afzijdige en afwachtende burgers. We kunnen geen zekerheid bieden dat een tweesporenaanpak van het buurtbeleid tot de oplossing daarvan kan bijdragen. Het is echter alleszins mogelijk dat speciaal de veel verdergaande aanbevelingen, die we in de vorige paragraaf deden, ook op dit punt tot een doorbraak kunnen leiden. Een kansgedreven beleid is in die zin geen luxe: geen leuke dingen voor de mensen, maar een noodzaak.

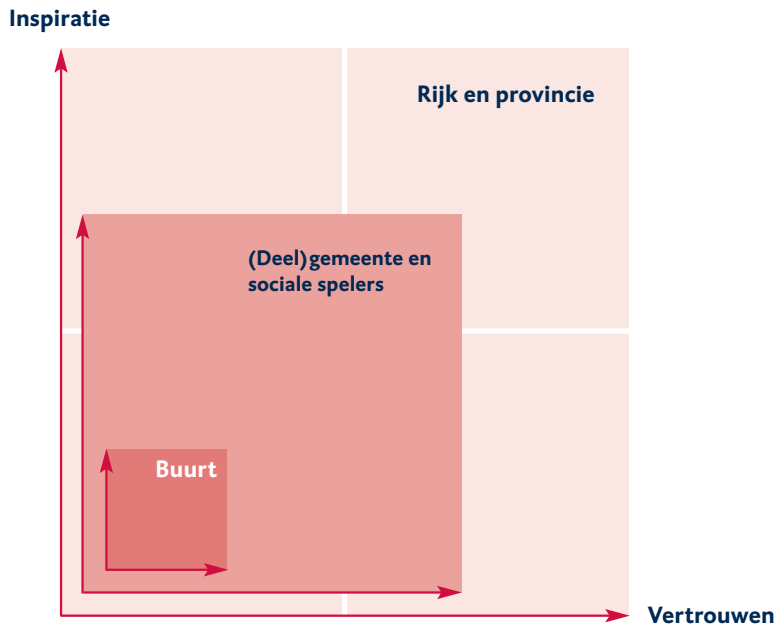
Er gelden bij onze voorstellen weinig beperkingen vanuit wet- en regelgeving. Het gaat om een aanscherping en formalisering van bestaande spelregels zoals over privacy en een de- en herregulering op sociaal gebied. Nieuw beleid is vooral stimulerend; denk aan buurtpreventie en brede scholen. Ook de additionele bureaucratie, die sommigen vermoeden achter onze ideeën over buurtrechten en dergelijke, is beperkt. In feite gaat het om een – sterk verbeterde – uitwerking van bestaande aanpakken, die met behulp van moderne ICT-middelen alleszins uitvoerbaar is. De mogelijkheden voor het toepassen van meer directe vormen van democratie worden op vele plaatsen en op vele wijzen beproefd (Dalton et al. 2003; Engelen en Sie Dhian Ho 2004). Wanneer het bovendien, zoals gesteld door Dalton, in 2002 in Houston mogelijk was om gedurende een enkel bezoek aan het stemlokaal over meer dan 100 onderwerpen een stem uit te brengen, kunnen technologie noch de kosten daarvan prohibitief zijn.

De grootste drempels voor verandering zijn veeleer gelegen binnen de bestaande beleidsorganisaties, die binnen hun institutionele logica meer ruimte moeten bieden aan de provisielogica van de veldwerkers en vooral de vraaglogica van bewoners. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de cultuuromslag waarmee we paragraaf 6.6 begonnen. Velen geven aan die weg te willen bewandelen, maar de praktijk is weerbarstig. Tegen die achtergrond is een rol weggelegd voor het rijk en de provincies, waarop we in de volgende paragraaf gedetailleerder ingaan.

6.7 VIJFDE AANBEVELING, RICHTING RIJK EN PROVINCIES: SCHEP RANDVOORWAARDEN

Onze aanbevelingen staan of vallen bij de verwerkelijking van een getrapte ondersteuning. Allereerst: mensen in hun buurt staan centraal, maar kunnen alleen slagen indien zij worden ondersteund en gestimuleerd door hun (deel)gemeente en sociale spelers. Ten tweede: de laatsten kunnen op hun beurt die verantwoordelijkheid alleen waarmaken indien zij kunnen bouwen op de inhoudelijke en procesmatige steun van provincie en rijk (figuur 6.4).

Figuur 6.4 **Getrapte ondersteuning van buurtactiviteiten**



Rijk en provincies dienen een ondersteuningsbeleid te ontwikkelen met een aantal specifieke aandachtspunten die op dit moment onvoldoende worden onderkend. Soms betreft dat een operationele facilitering. We wezen al op het belang van een hoogwaardige ondersteuningsmogelijkheid ten behoeve van kleine (deel)gemeenten in de rol van oplossingsmakelaar of als tegenspeler voor

machtige spelers als bedrijven en projectontwikkelaars bij grootschalige infrastructurele plannen. Een aantal malen wezen we ook op de wenselijkheid van ondersteunend beleid dat de reikwijdte van de buurt of de gemeente (ver) te boven gaat. Daarbij valt te denken aan het formaliseren van succesvol non-beleid. Maar het betreft ook de economische pijler van een duurzame samenleving – het uitzicht op werk – die bij de verankering van de sociale herovering beleidsmatig tekortschiet. De regering zou op dit terrein wellicht leentjebuur kunnen spelen bij het Verenigd Koninkrijk, waar bedrijven en particulieren een belastingaftrek krijgen voor hun *community investment* (UK Community investment tax credit).

Maar boven alles zijn twee taken van cruciaal belang voor het slagen van een buurtbeleid: (a) visievorming; (b) aanpak van aanpalend beleid.

Formuleer een robuuste visie op buurtgericht beleid

Buurtbeleid kan alleen slagen indien het breed wordt gedragen door de grote politieke partijen en daardoor over een periode van meerdere kabinetten uitvoerbaar is. Ook dit vereist een cultuuromslag; het recente advies *Cultuur met een* FORS *postuur* van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2004) laat daarover geen twijfel bestaan. Momenteel lijken de geesten daar rijp voor, bij de nationale politiek, het openbaar bestuur en de sociale spelers, en in brede lagen van de bevolking. Voor het vereiste veranderingsproces kan de 15/70/15-regel worden gehanteerd: 15 procent van de betrokken gemeenten zal 'tegen' zijn, 70 procent zegt alle juiste woorden, maar kijkt het in de praktijk aan, en 15 procent is bereid ervoor te gaan.

Een werkelijk Andere Overheid kan de cruciale vonk op die (potentiële) koplopers van een eerste veranderingsgolf laten overspringen door hen succesvol te maken. Twee concrete aanbevelingen kunnen hiertoe bijdragen. Ten eerste, creëer een extra experimenteerruimte met, op aanvraag, een actieve ondersteuning vanuit een expertteam, zoals nu al het geval is bij het grotestedenbeleid. Ten tweede, benoem een zware stuurgroep van eindverantwoordelijken bij overheid en sociale spelers – een Sociaal Platform, voorgezeten door de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing – die op afroep zich voordoende drempels ruimt. Daardoor wordt de kans op vroeg succes van de koplopers groot en zullen vele van de toekijkers zich in een tweede veranderingsgolf aansluiten.

Rijk en provincies dienen de verspreiding van de buurtgerichte aanpak (bijvoorbeeld door middel van focusgroepen en het stimuleren van franchiseketens) te stimuleren en overkoepelende kaderafspraken met de nationale of regionale koepels van sociale spelers en particuliere partijen zoals de verzekeraars af te sluiten. Ze moeten ook het nakomen van dergelijke convenanten bewaken, indien nodig met harde hand. Dat geldt zeker voor de afspraken met wooncorporaties ten aanzien van de sociale kant van hun activiteiten in een strakgetrokken Besluit Beheer Sociale Huursector. Maar het geldt ook voor de kaderafspraken op het gebied van de veiligheid met de politie (bijvoorbeeld over buurtpreventie) en verzekeraars (lagere verzekeringspremies in geval van collectieve buurtbeveiliging).

Herbezie aanpalend beleid vanuit buurtoptiek

De positie van senioren en kwetsbaren behoeft gerichte aandacht; hun latente vraag moet in kaart worden gebracht als basis voor een mogelijk sterk toegespitst beleid. Op rijksniveau is een nadere bezinning vereist op het thema 'jeugd'. Het huidige beleid op het gebied van onderwijs, veiligheid en sociale infrastructuur is te versnipperd om goed op een aantal behoeften van de buurt in te kunnen spelen. Het richt zich bovendien – vergelijkbaar met het buurtbeleid – te exclusief op het voorkomen van misstanden en te weinig op het creëren van betere kansen. Een tweede beleidsspoor lijkt wenselijk, waarin ook aandacht wordt geschonken aan de opstap naar het VMBO en de positie van brede scholen. Het SCP (2004b: 390-391) wijst recent op een mogelijke vertraging van de totstandkoming van brede scholen door de grotere financiële beslisruimte die wordt geboden aan schoolbesturen. Omdat het onderwijs hun hoofdtaak vormt, bestaat de kans dat 'oneigenlijke' taken zoals die in een brede school worden verricht, buiten boord vallen.

'Foute' regelgeving dient te worden voorkomen of gecorrigeerd. Serieuze deregulering en herregulering zoals eerder op andere beleidsterreinen hebben plaatsgehad, zijn geboden voor het in evenwicht brengen van de sociale fijnregeling. Het verdient echter ook aanbeveling de aanstaande Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) aan een nadere analyse te onderwerpen, met een nadruk op de mogelijk nadelige invloed op het vrijwilligerswerk en de door velen gevreesde afbraak van de sociale infrastructuur door de voorziene bezuinigingen en het verstoren van bestaande netwerken in de buurten. De WMO heeft stellig positieve kanten; buurtcentra krijgen bijvoorbeeld veel meer aandacht van de gemeenten. Maar de WMO veronderstelt veel kennis bij gemeenten en die is er vaak niet. Dat ligt anders bij sociale spelers met een bovengemeentelijke schaal, waardoor de bestaande evenwichten worden doorbroken.

De mogelijk negatieve doorwerking van de *Nota ruimte* op de fysieke en sociale inrichting van het platteland ten gevolge van de hoge belasting van daarvoor niet toegeruste lagere overheden behoeft nadere reflectie. Voor het behoud van een vitaal platteland is daarnaast speciale aandacht wenselijk voor het creëren van 'plattelandsregels'. Het in beleidstermen verwerken van de constatering 'platteland is meer dan landbouw' vraagt op provinciaal niveau om een gebiedsgerichte invulling van een diverse maar kleinschalige samenleving met haar eigen behoeften en mogelijkheden, die op een aantal terreinen wezenlijk verschillen van de grotestadsproblematiek. Uitgaande van de essentiële rol van de *civil society* (onder andere in de vorm van vrijwilligerswerk) moeten de provincies beschikken over op plattelandsbehoefte aangepaste regels waarmee ze kunnen inspelen op de complexiteit rond de totstandkoming van multifunctionele voorzieningen.

6.8 ZESDE AANBEVELING, RICHTING POLITIEK: VERNIEUW DE LOKALE DEMOCRATIE

Ons advies sluit af met een oproep aan de politiek verantwoordelijken. Hen wacht een meervoudige taakstelling en weer is de noodzakelijke cultuuromslag

aanzienlijk. De vermoeidheid van de bestaande benaderingen leidt tot een vorm van stolling onder zowel bewoners als beleidsmakers en -uitvoerders. De hamvraag is: hoe kan de vitaliteit, die de basis vormt voor de levende en lerende buurt, worden herwonnen en behouden? Hoe kan de politiek vonken laten overslaan naar bewoners en op haar beurt geïnspireerd geraken door de duizenden bloemen die opbloeien in de buurten?

Indien niet wordt voldaan aan een aantal randvoorwaarden, is het beter niet te beginnen. Zo dient de politiek – lokaal en nationaal – zeker te stellen dat, waar nodig, meerjarige beleidsafspraken worden gemaakt. Speciaal op sociaal gebied is het huidige jojobeleid overmatig schadelijk. Om de gestelde doelen te realiseren, is bovendien een breed gedragen beleidsaanpak noodzakelijk, waarbij niet te moeilijk wordt gedaan over een 'juiste' bestuurlijke filosofie. Een 'heilige oorlog' is weinig productief. Voortbouwend op het rapport *Waarden, normen en de last van het gedrag* (WRR 2003b: 148-154) zijn elementen van elke stroming zinvol. Van de conservatieven kan worden geleerd over een standvastige sociale herovering, van de communitaristen over het bouwen op kernen van sociale cohesie als onderdeel van de *civil society*, en van de *liberals* over de grotere ruimte voor trekkers en het stimuleren van de creatieve klasse.

Wordt aan deze randvoorwaarden voldaan, dan bestaan er wezenlijke mogelijkheden om een nieuwe inhoud te geven aan de politieke verantwoordelijkheden. Vanuit dat perspectief leggen we de politiek drie keuzes voor, elk verwoord als een dringende aanbeveling: (a) kies voor een evenwichtig dualisme; (b) kies voor een themastelsel; (c) kies voor een lerende samenleving.

Kies voor een evenwichtig dualisme

Binnen het voorgestelde buurtbeleid zijn sleutelrollen weggelegd voor de gemeentelijke politiek: het college van burgemeester en wethouders (B&W) aan de ene kant en de (deel)raad aan de andere. Het zijn moeilijke rollen en de uitvoering luistert nauw; ons veldonderzoek duidt op een veelvuldige worsteling met de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling in de gemeentelijke politiek. Zowel B&W als raadsleden moeten de bewoners met hun leefbaarheidsvraagstukken begrijpen en passende beleidslijnen kunnen ontwikkelen en controleren. Ze moeten zichtbaar betrokken zijn bij de sociale herovering en daarvoor de eindverantwoordelijkheid willen en kunnen dragen. Maar ze mogen daarbij nooit de sociale spelers bij de uitvoering van de overeengekomen doelstellingen in de buurt voor de voeten lopen. Ook in sociaal coherente buurten moeten ze een gepaste afstand in acht nemen, ditmaal om meer ruimte te bieden aan bewoners en hun *civil society*. In beide situaties is dat strijdig met het heersende gevoel onder politici en burgers, die zich uit in de veelgehoorde oproep 'de politiek moet de wijk in' en in een veelvuldige directe betrokkenheid van gemeentelijke en landelijke politici bij buurtinitiatieven. In plaats daarvan moeten politici zich meer tot de hoofdlijnen beperken.

In het duale stelsel is echter, zo blijkt steeds weer, speciale aandacht vereist voor de wisselwerking tussen raad en college. Ook deze relatie is, met behoud van de eigen verantwoordelijkheden, idealiter gebaseerd op inspiratie en vertrouwen (figuur 6.1). De raad dient de hoofdlijnen van een gezamenlijke richting aan te geven en daarna het college de armslag te laten voor een goede inkleuring in de praktijk. Vertrouwen moet echter worden verdiend en B&W is daarom gehouden de raadsleden op meer dan transparante wijze te voorzien van de informatie, die nodig is voor hun beleidsvormende en controlerende taken.

De essentie van de volksvertegenwoordiging is dus gelegen in het afwegen van prioriteiten en het uitoefenen van een afdoende toezicht. Vooral wanneer bij een toegenomen accent op de vraaglogica aan buurten een grotere ruimte wordt geboden, is het zaak het juiste evenwicht (het criterium 'eerlijkheid') te bewaken. Welk basispakket is wenselijk? Hoe verschilt dat per buurt? Niet alle middelen mogen vloeien naar de initiatiefrijkste buurt. Tegelijk blijven individuele rechtsgelijkheid en doordachte privacy belangrijke fundamenten voor een levende democratie, die niet mogen worden weggevaagd in een vloed van op zich goede maar over elkaar heen buitelende beleidsinitiatieven of in een bevrediging van 'volkse driften'. Dat is tegendraads met de initiatieven van plaatselijke partijactivisten, die de lokale leefbaarheid en veiligheid hoog op hun agenda zetten, maar nauwelijks overleven omdat zij in de duale praktijk weinig kunnen 'doen' en dus afknappen. Met de beperkte armslag die zij genieten binnen de dualisering, is het de vraag of zij niet beter tot hun recht zouden komen binnen de grotere maar apolitieke ruimte voor de buurt zoals wij voorstellen.

Het college van B&W is belast met de uitvoering van de overeengekomen hoofdlijnen van beleid. Weer gelden de 3E-criteria: het beleid moet effectief, efficiënt en eerlijk zijn. In het kader van de effectiviteit dient het college bijvoorbeeld in te grijpen bij het te ver achterblijven van buurtinitiatief in specifieke achterstandsbuurten en het stagneren van een gewenste voortgang door sociale spelers. In geval van nood moet het college van B&W de initiërende en/of uitvoerende verantwoordelijkheid overnemen van bewoners en/of sociale spelers (een soort artikel-12-curatele).

Ten behoeve van de efficiëntie is aandacht vereist voor de inzet van de beschikbare middelen en de gevolgde procedures, maar ook voor vragen als 'hoe kunnen buurtverbanden scherp worden gehouden?' Het heeft immers weinig maatschappelijk voordeel om slapende gezelschappen rijkelijk van geldelijke middelen te voorzien. Ten slotte, als sluitstuk en ultieme maatstaf voor de kwaliteit van een samenleving, speelt de eerlijkheid. Hoe kan het college bijvoorbeeld met steun van het welzijnswerk de waarborgen scheppen voor het vangnet voor kwetsbare individuen en groepen?

De antwoorden op dergelijke vragen mogen niet overmatig worden verkleurd door cliëntelisme (het eenzijdig voortrekken van de 'eigen' buurt), door koehandel ('als jij mijn buurt steunt op dit punt, steun ik jouw buurt op het andere') en

door groot-tegen-klein. Het gaat in de buurt bovendien om concrete en vaak specifieke leefbaarheidsvraagstukken, waarvoor individuele raadsleden en ook de raad als geheel wel degelijk aandacht behoort te hebben. Goede voelhoorns behoren tot het basisinstrumentarium van volksvertegenwoordigers.

Meer dan nu gebeurt, moeten zij echter niet zelf willen ingrijpen, maar zich laten sturen en voeden door initiatieven van onderaf (zie ook tekstbox 6.5). Haagse politiek speelt daarbij echter in de perceptie van de bewoners een ondergeschikte rol, getuige de opkomst van gemeentelijke lijsten de laatste jaren. De eenvoudige spelregel dient te zijn: geen nationale partijpolitiek in de buurt. De raad moet veeleer de afstand bewaren die het mogelijk maakt om – vanuit de verschillende politieke visies op het publieke belang – afwegingen te kunnen maken en zinvol toezicht te houden. Zou het bovendien niet kunnen zijn dat een raad die slechts vijf of zes keer per jaar integraal bijeenkomt, beter die taken kan vervullen dan een raad die zich veelvuldig laat optrommelen en te snel op de stoel van de bestuurders zit? Zou het ook niet kunnen zijn dat zo'n raad door zijn beperktere tijdsbeslag en grotere concentratie op hoofdlijnen een grotere aantrekkingskracht uitoefent op gekwalificeerde burgers?

Tekstbox 6.5 Burgerinitiatief

Er zijn mogelijkheden om de volksvertegenwoordigende taak van de raad op te frissen, bijvoorbeeld langs de weg van het burgerinitiatief dat recent in een aantal gemeenten inhoud krijgt (Hartman 2004; Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004). Stel dat de gemeente een buurtmeldpunt instelt waar bewoners met hun klachten, wensen en vragen terechtkunnen (Publieke Zaak 2004: 51). De gemeentelijke wijkcoördinator beschikt over een specifiek budget om de meest voorkomende klachten (losse stoeptegels, kapotte straatverlichting, achterstallig groenonderhoud, zwerfvuil, enzovoort) af te handelen. Hij wordt erop 'afgerekend' dat dit ook gebeurt binnen vastgestelde termijnen. Indien hij echter niet in staat is binnen die termijn een adequate reactie te geven, kunnen bewoners zich melden bij de griffier van de raad of de gemeentelijke ombudsman, die zonder te oordelen over de inhoud van hun verzoek de procesgang binnen het gemeentelijk apparaat nagaat. De griffier dan wel ombudsman legt daarna het verzoek, voorzien van – zeg – 25 handtekeningen van buurtbewoners plus een overzicht van de ambtelijke gang van zaken, direct voor aan de gemeenteraad. De raad kan in dat geval de verantwoordelijke wethouder(s) aanspreken. De politiek gaat dan dus niet de buurt in, maar veeleer is het de buurt die de politiek ingaat.

Kies voor een themastelsel

In de buurt geen partijpolitiek. Een wijkenstelsel voor de verkiezing van de gemeente(deel)raad, vergelijkbaar met het door minister De Graaf voorgestelde districtenstelsel in de nationale politiek, werkt waarschijnlijk contraproductief. Vooropstaat: hoe kan de burger de politiek aansturen op de onderwerpen en de manier die hij van belang vindt? Secundair telt: hoe kan worden bevorderd dat de politiek een gepaste afstand weet te bewaren, maar tegelijk wel de essentiële rol van volksvertegenwoordiger en toezichthouder kan vervullen? Veeleer verdient

daarom een zogenoemd themastelsel de voorkeur, waarbij partijen zich bij de gemeenteraadsverkiezingen profileren op de voor de inwoners belangrijkste thema's. Weer willen we ons beperken tot het schetsen van mogelijke contouren, in de hoop dat het politieke debat er kleuren aan kan toevoegen zoals dat in een lerende samenleving past.

Politieke partijen tasten af wat er leeft onder hun potentiële stemmers door middel van enquêtes. Dergelijke opiniepeilingen missen echter vaak de verdieping van het maatschappelijk debat. Je mag als ondervraagde slechts antwoorden op vragen van de overheid of kiezen uit een aantal *multiple choice*-mogelijkheden die iemand achter een bureau heeft bedacht. De burger wordt niet 'gedwongen' echte prioriteiten te stellen. Hij kan zich te gemakkelijk beperken tot het mopperen vanaf de zijlijn van de democratie en tegelijk zeuren dat hij in directere vormen van democratie actief wil meebepalen welke richting 'we' uitgaan, dat wil zeggen welke thema's er boven aan de gezamenlijke agenda moeten staan.

Hoe kan zo'n themastelsel functioneren? Stel dat bewoners bij de gemeenteraadsverkiezingen mogen stemmen over hún prioriteiten en dat de politiek bereid is zich mede te laten leiden door de burger. De politieke partijen worden van tevoren uitgenodigd om op basis van hun partijprogramma een lijst op te stellen van de voor hen wezenlijkste thema's; burgers met, zeg, meer dan 50 handtekeningen op zak kunnen de lijst aanvullen. Met eenvoudige en – vooral – transparante spelregels moet het totaal aantal thema's per gemeente worden beperkt tot een overzichtelijk aantal. De daaropvolgende stemming over deze thema's levert zo een inzicht op van wat de burger belangrijk vindt binnen de gemeentepolitiek. Zo'n verkiezing van gemeentelijke thema's zou in de grote steden op dit moment stellig het onderwerp veiligheid hoog op de agenda zetten, terwijl op het platteland wellicht het behoud van infrastructuur – scholen, winkels, dorpshuizen – naar voren komt. De differentiatie naar gemeente is daarmee een feit.

Vele uitvoeringsvormen van een themaverkiezing zijn denkbaar. Door middel van activerend enquêteren kunnen burgers bijvoorbeeld worden gestimuleerd om via focusgroepen concrete thema's te formuleren die op een breder draagvlak bouwen (zie ook tekstbox 6.6). Er zijn echter gevaren waarmee rekening moet worden gehouden. In harde achterstandskernen is de betrokkenheid misschien zo laag dat stemmen niet zal werken. Hoe zouden de 'afzijdige' en 'afwachtende' burgers reageren op de hun geboden ruimte? Vullen zij die in of is hun wantrouwen dan wel onverschilligheid zodanig groot dat ze liever aan de zijlijn blijven staan? We zijn daarover op basis van ons veldonderzoek niet pessimistisch; steeds weer blijken bewoners mee te doen als het hun eigen woonomgeving betreft (VROM 2004: 55).

Er zijn nog andere risico's. Misschien komen juist groepen die veel aandacht behoeven en nu te weinig aan het woord komen, niet opdagen; denk bijvoorbeeld aan senioren, tienermoeders of verslaafden. Misschien wordt er wel een te groot accent gelegd op populaire thema's en vallen langetermijnthema's van de agenda.

Misschien komt de nadruk, gedreven door sterke onderbuikgevoelens, ook wel te veel te liggen op subjectieve problemen; denk aan de beveiliging tegen terrorisme in plaats van de objectief zwaarwichtigere verkeersveiligheid. We zullen het antwoord op dergelijke vragen pas weten als er op verantwoorde wijze is geëxperimenteerd. De politiek is dan ter plaatse om te leren en, zo nodig, te corrigeren.

Tekstbox 6.6 Koppeling van themastelsel aan buurtrechten

Het is denkbaar de themastemming te koppelen aan het eerdere idee van een buurtrechtenallocatie (Winsemius et al. 2004). Initiatiefnemers – variërend van buurtorganisaties en *civil society* tot private partijen en sociale spelers – wordt gevraagd hun voorstellen onder een zelf te bepalen thema te plaatsen. Een buurtwacht zou bijvoorbeeld kiezen voor 'veiligheid', een voetbalclub voor 'sport en recreatie'. De stemming over de allocatie van buurtrechten maakt dan in één moeite ook duidelijk welke thema's boven aan de gemeentelijke agenda behoren te staan. Elke burger – niet alleen de 'sprekende minderheid' – telt. De opkomst zal stellig hoog zijn: het is immers zonde de eigen buurtrechten zomaar weg te gooien en velen zullen zich beijveren om hun buren te overtuigen van een 'verstandig' stemgedrag. De verkiezing bevordert ongetwijfeld ook de opbloei van de *civil society:* initiatiefnemers, die op een gezamenlijke noemer kunnen komen, maken met hun samenwerkingsverband een grotere kans buurtrechten naar zich toe te trekken. De buurt leeft en geeft stuur aan de politiek. Er is dan – in de woorden van Fung (2004: 231) – sprake van een participatieve en deliberatieve democratie, die dicht aansluit bij de behoeften en kwaliteiten van burgers en die hen uitnodigt tot een blijvende betrokkenheid.

De gekozen thema's dienen na de verkiezingen als basis voor een bestuursakkoord op hoofdlijnen, dat per (deel)gemeente wordt opgesteld. Traditioneel komen de beoogde coalitiepartijen een bestuursakkoord overeen en wordt daarna het bijbehorende college samengesteld. Het kan ook anders, bijvoorbeeld door direct na de verkiezingen (vertegenwoordigers van) alle nieuwe fracties rond een tafel te verenigen, om na te gaan over welke hoofdlijnen van de gekozen thema's een overeenstemming kan worden bereikt als basis voor een raadsprogramma.

Verschillend van de nationale politiek is op gemeentelijk niveau – dicht bij de praktijk van alledag – een redelijke mate van overeenstemming te verwachten, zeker als de burgers de thema's hebben aangewezen. Het collegeprogramma zou dan hooguit een selectie uit het raadsprogramma mogen zijn. Omgekeerd is het echter ook denkbaar eerst een college samen te stellen dat daarna, uitgaande van de gekozen thema's, een bestuursakkoord overeenkomt waarmee de raad weer moet instemmen. Het – belangrijke – voordeel is duidelijk: vooropstaat de formatie van een 'team' van gekwalificeerde mensen die zich verantwoordelijk achten voor hún actieprogramma. Hoe dan ook krijgt elke wethouder een thema toegewezen, dat hij concretiseert in een werkprogramma voor de komende vier jaar waarin is aangegeven wat de resultaten zijn die hij wil bereiken.

De voordelen van zo'n themagedreven opzet zijn aanzienlijk. Maatschappelijke en sociale problemen worden integraal (dat wil zeggen niet verkokerd) aangepakt

en opgelost. De politiek heeft ook in de verkiezingstijd spannende onderwerpen om over te praten – niet alleen 'poppetjes'. De burger heeft een zware stem in de vorming van een bestuursakkoord, dat daarmee uit het schemerduister van de politieke achterkamers wordt getrokken. Omdat het college wordt gemeten op de realisatie van het bestuursakkoord, kunnen wethouders ook concreter op resultaten worden aangesproken. Hun organisatie zal zich stellig inrichten op de invulling van de thema's (zie tekstbox 6.7). Maar voorop: speelt een themastelsel niet beter in op de massale roep om een directe politieke betrokkenheid bij de eigen leefomgeving, die ook tot uiting komt in de opkomst van lokale partijen met hun sterke buurtaccenten? Zijn de lessen daarvan wel voldoende getrokken? Wat we voorstellen is stellig geen 'traditionele' partijpolitiek.

Tekstbox 6.7 De themagedreven organisatie

De politieke aansturing op basis van maatschappelijke thema's heeft ongetwijfeld doorwerking op de inrichting van het ambtelijk apparaat. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het zogenaamde kantelen van de organisatie, zoals dat reeds in een aantal gemeenten vorm kreeg. In feite gaat het om een erkenning van de verschuiving van de institutionele logica naar een sterker accent op de vraaglogica binnen de gemeentelijke organisatiestructuur. In plaats van de nu dominerende verticale dimensie van functionele vaardigheden en sectorgerichte afdelingen wordt gekozen voor een horizontale dimensie van beleidsthema's die over verschillende van de bestaande afdelingen heengrijpen. Afdelingen als Economische Zaken of Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening vervallen dan en worden opgevolgd door themagerichte structuren zoals afdelingen Veiligheid, Jeugd of Werk. Dat ontwricht veel van de verworvenheden van de huidige ambtelijke organisatie. De geborgenheid van de 'eigen' afdeling vervalt en daarvoor in de plaats komt de onrust van de tijdelijkheid van grote thema's, die immers per collegeperiode kunnen veranderen. Zo'n kanteling veroorzaakt, net als departementale herindelingen in Den Haag, daarom veel onrust en expertiseverlies.

Hoewel er nadrukkelijke voordelen aan zijn verbonden zoals ook de prikkelende uitdaging van een themagerichte organisatie voor jong talent en de externe gerichtheid van de ambtelijke organisatie op de (leefbaarheids)vraagstukken van de burger, menen wij dat de wenselijke verandering in hoge mate kan worden gerealiseerd via de weg van de geleidelijkheid. Doordat het college voortdurend 'hamert' op een beperkt aantal (maximaal vijf) prioritaire thema's en ook de raad daarop een nadruk legt, richt de samenwerking tussen de traditioneel functioneel georganiseerde ambtelijke eenheden zich op het toeleveren van de gewenste producten. Niet zonder reden blijkt de probleemgerichte inzet van multidisciplinaire teams, die enige tijd los van de reguliere organisatiestructuur kunnen werken, nu al vaak een voorwaarde voor (ambtelijk) succes (ROB 2004). Bij gebleken succes ontwikkelt het apparaat zich als het ware op organische wijze van dominant aanbodgedreven naar een sterker accent op vraaggedreven beleid. Daarmee – het is een wezenlijk voordeel van ons voorstel – wordt in de loop van een langere periode op een natuurlijke wijze toegegroeid naar een minder verkokerde overheid. Eventueel kan op een later moment alsnog worden besloten de – dan minder grote – sprong naar een formeel gekantelde organisatie of misschien wel een netwerkorganisatie te maken.

De overgang op een themastelsel noodzaakt een aanpassing van het gemeentelijke kiesstelsel. Het belang van door de burger zelf gekozen thema's is idealiter ook van invloed op de samenstelling van de (deel)raad, die gebaat is bij inhoudelijk deskundige leden per thema in plaats van – zoals op dit moment te vaak – goedwillende amateurs. Net als in het door minister De Graaf voorgestane nationale districtenstelsel zou in een themastelsel daarom sprake kunnen zijn van een mix van traditionele volksvertegenwoordigers en zogenaamde thematische raadsleden, die worden gekozen op basis van hun visie en kennis over de geselecteerde thema's. Bij verkiezingen stemt de burger daartoe op twee kandidaten: een algemene en een thematische. De afstand tussen burger en politiek wordt zo verkleind.

Kies voor een lerende samenleving

Durven we als samenleving de sprong te maken? Bij de aanvang van ons onderzoek veronderstelden we een samenhang tussen de succesvolle zelfverantwoordelijkheid van buurtgenoten en hun sociaal en politiek vertrouwen: wie goed doet, goed ontmoet. Dat blijkt het geval te zijn waar dat het sociaal vertrouwen betreft, maar we konden het verband niet hard maken op het punt van politiek vertrouwen. Toch hangt de ontstane vertrouwenskloof binnen grote delen van onze bevolking als een donkere wolk boven onze samenleving. Indien te veel burgers afhaken, verliezen de bestaande democratische instituties hun relevantie.

We hebben daar met elkaar op dit moment geen passend antwoord op en moeten dus gericht experimenteren om ons voor te bereiden op de toekomst. De RMO (2002) betitelde zijn recente advies niet zonder reden *Bevrijdende kaders*. Indien de politiek kiest voor actieve burgerschapsvorming, moeten vele instrumenten worden ingezet – denk bijvoorbeeld aan onderwijs. Een buurtbeleid vormt een onderbenut onderdeel van zo'n totaalbeleid. Misschien waren onze traditionele buurtbenaderingen wel te voorzichtig om werkelijke doorwerking te kunnen hebben, we wezen daar al eerder op.

Maar kan het ook zijn dat we niet voor de indirecte weg moeten kiezen, waarbij een vitale democratie opbloeit als 'bijproduct' van een beter buurtbeleid? Kan politiek vertrouwen worden vergroot door het (mede) een doel te maken van dat buurtbeleid, dat wil zeggen de buurt 'gebruiken' om het hogere doel van de democratie te dienen? Burgers roepen om directere vormen van democratie: zou een grotere invloed op hun directe leefomgeving, bijvoorbeeld via buurtrechten, daar niet beter aan tegemoetkomen dan corrigerende referenda en directe burgemeestersverkiezingen? En kan een politiek die hen op een basis van vertrouwen de ruimte laat en inspireert, bijvoorbeeld via een themastelsel, niet ook op meer vertrouwen rekenen dan bij een keus voor een wijken- dan wel districtenstelsel?

De keus is aan de politiek. Er is veel mogelijk, zelfs zonder wetswijziging. We dagen de (potentiële) trekkers onder de beleidsmakers en -uitvoerders uit de handschoen op te pakken en te leren, in wisselwerking met 'hun' buurten. Het is een kwestie van vertrouwen in de buurt.

LITERATUUR

Arts, G., A. Beernink, P. Beijer en A. Buys (2004) *Natuurlijke wijkvernieuwing. Een proces van meebewegen*, Rotterdam: KEI.

Asbeek Brusse, W., H. van Dalen en B. Wissink (2002) *Stad en land in een nieuwe geografie. Maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek*, WRR-Voorstudie 112, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bauwens, A.L.G.M., M.N. de Groot en K.J. Poppe (red.) (1990) *Agrarisch bestaan. Beschouwingen bij vijftig jaar Landbouw-Economisch Instituut*, Assen/Maastricht: Van Gorcum.

Beckers, T.A.M., E.W.F.P.M. Harkink, E.J. van Ingen, M.A. Lampert, B. van der Lelij en R. van Ossenbruggen (2004) *Maatschappelijke waardering van duurzame ontwikkeling.* Achtergrondsrapport bij de Duurzaamheidsverkenning, Bilthoven: RIVM.

Blokland-Potters, T.V. (1998) *Wat stadsbewoners bindt. Sociale relaties in een achterstandswijk*, Kampen: Kok Agora.

Boer, N. de (2001) 'De opkomst van de wijkaanpak als dominante strategie in het sociaal beleid', hoofdstuk 2 in J.W. Duyvendak en L. Veldboer (red.) *Meeting point Nederland. Over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*, Amsterdam: Boom.

Boer, N. de, H. Broekman, P. Kagie, A. Sprinkhuizen en J. de Wild (red.) (2003) *Heel de buurt gebundeld. Een staalkaart van vier jaar buurtgericht investeren*, Utrecht: NIZW.

Boer, N. de en J.W. Duyvendak (2004) 'Welzijn', in H. Dijstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers, *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bok, H. m.m.v. T. Vellinga (2003) *Hart van het platteland. Driekwart eeuw dorpshuizen in Friesland*, Akkrum: Stichting Samenwerking van Dorpshuizen Friesland.

Bourdieu, P. (1986) 'The forms of capital', blz. 241-258, in J.G. Richardson (ed.) *Handbook of theory and research for the sociology of education*, New York: Greenwood.

Brink, G.J.M. van den (2002) *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*, WRR Voorstudies en Achtergronden V115, Den Haag: Sdu.

Castells, M. (1996) *The rise of the network society. The information age: 1*, Oxford: Blackwell publishers.

Consumentenbond (2003) *Burgers over gemeentelijke dienstverlening: Een onderzoek in tien gemeenten*, Den Haag: Consumentenbond.

Dalton, R.J., B.E. Cain en S.E. Scarrow (2003) 'Democratic publics and democratic institutions', blz. 250-275, in B.E Cain, R.J. Dalton en S.E. Scarrow, *Democracy transformed? Expanding political opportunities in advanced industrial democracies*, Oxford: Oxford University Press.

Dekker, P. (2001) *Vertrouwen in de overheid. Een verkenning van actuele literatuur en enquêtegegevens*, Tilburg: Globus/Universiteit van Tilburg.

Dekker, P. (2005) 'Nieuwe politieke tegenstellingen?', in P. Dekker (red.) *Maatschappelijke tegenstellingen en de civil society*, Driebergen: Stichting Synthesis (te verschijnen).

Dekker, P. en A. van den Broek (2004) 'Civil society in longitudinal and comparative perspective: Voluntary associations, political involvement, social trust and happiness in a dozen countries', paper voor de 6th International Conference of the International Society for Third-sector Research, Ryerson University, Toronto, 11-14 juli 2004.

Dekker, P. en J. de Hart (2000) 'Het sociaal kapitaal van de Nederlandse kiezer', blz. 83-111, in M. Hooghe (red.), *Sociaal kapitaal en democratie*, Leuven/Amersfoort: Acco.

Dekker, P., R. Koopmans en A. van den Broek (1997) 'Voluntary associations, social movements and individual political behaviour in Western Europe', in J.W. van Deth (ed.), *Private groups and public life*, Londen: Routledge.

Dekker, P., M.A. Lampert en F. Spangenberg (2004) 'De politieke onvrede van 2002', blz. 67-83, in F. Bronner et al. (red.) *Jaarboek marktonderzoek 2004*, Haarlem: Vrieseborch.

Dekker, P. en T. van der Meer (2004) 'Politiek vertrouwen 1997-2004', *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, december 2004: 33-35.

Dijk, T. van, S. Flight en E. Oppenhuis (2000) *Voor het beleid, achter de cijfers*, Hilversum: Intomart.

Doorn, J.A.A. van (1955) 'Wijk en stad; reële integratiekaders?', in *Prae-adviezen voor het congres over sociale samenhangen in nieuwe stadswijken*, Amsterdam.

Duyvendak, J.W. (1998) 'Van verzuiling naar vermenging. Wijkopbouw en opbouwwerk in een multiculturele samenleving', *Ethiek & Maatschappij* 1, 3: 80-93.

Duyvendak, J.W. (2001) 'Mijn en dijn', *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, maart 2001: 4-7.

Duyvendak, J.W. en P. van der Graaf (2001) *Opzoomeren, stille kracht. Een onderzoek naar de kwaliteiten van het opzoomeren in Rotterdam*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Duyvendak, J.W. en R. Hortulanus (1999), *De gedroomde wijk. Methoden, mythen en misvattingen in de nieuwe wijkaanpak*, Utrecht: Forum.

Duyvendak, J.W. en M. Hurenkamp (red.) (2004) *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*, Amsterdam: Van Gennep.

Elchardus, M. (2002) *De dramademocratie*, Tielt: Uitgeverij Lannoo.

Elchardus, M. (2003) 'De schizofrenie van populaire politiek, of hoe ernstig te zijn in een dramademocratie', in *Democratie: retoriek, realiteit en toekomst. Over de rol van overheid, burgers en media*, Den Haag: WRR.

Elchardus, M. en W. Smits (2002) *Anatomie en oorzaken van het wantrouwen*, Brussel: VUB Press.

Engbersen, G. (2003) 'De armoede van sociaal kapitaal', *Economisch-Statistische Berichten,* 27 maart 2003: D12.

Engbersen, G., E. Snel en A. Weltevrede (2005) *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken,* WRR-Verkenning nr. 8, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Engbersen, R. (2003) 'En de stem van het dorp wordt gehoord? Lokaal sociaal beleid op het platteland', lezing ten behoeve van werkconferentie 'Dorpen verheffen hun stem?', 20 februari 2003, Zwolle.

Engbersen, R., A. Sprinkhuizen en A. van der Kooij (2001) *Wegen naar een ander platteland*, Utrecht: NIZW Uitgeverij.

Engelen, E.R. en M. Sie Dhian Ho (red.) (2004) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, WRR-Verkenning nr. 4, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Engelsdorp Gastelaars, R. van (2003) *Veertig jaar territoriale binding* (afscheidsrede UVA), Amsterdam: Vossiuspers UVA.
Etzioni, A. (1999) 'The good society', *The Journal of Political Philosophy* 7, 1: 88-103.
Florida, R. (2002) *The rise of the creative class,* New York: Basic Books.
Florida, R. (2005) *Cities and the creative class*, New York: Routledge.
Florida, R. en I. Tinagli (2004) *Europe in the creative age*, Londen: Demos.
Fukuyama, F. (1995) *Trust: The social virtues and the creation of prosperity,* New York: Free Press.
Fung, A. (2004) *Empowered participation: reinventing urban democracy*, Princeton: Princeton University Press.
Gardner, H. en E. Laskin (1995) *Leading minds: An anatomy of leadership*, New York: Basic Books.
Govier, T. (1997) *Social trust and human communities*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
Govier, T. (1998) *Dilemmas of trust*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
Gemeente Amsterdam (2003) *Voortgezet onderwijs in beeld. Rapportage 2003. Rapportage over het Amsterdams voortgezet onderwijs,* Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling Gemeente Amsterdam/Babeliowsky Onderwijsonderzoek, Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
Geyl, W.F. (1946) *Wij en de wijkgedachte,* Contactcommissie voor de wijkgedachte, Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw.
Graham, S. en S. Marvin (2001) *Splintering urbanism: Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, Londen: Routledge.
Granovetter, M.S. (1983) 'The strength of weak ties', *American Journal of Sociology* 78, 6: 1360-1380.
Halman, L. et al. (2001) *The European values study: A third wave. Source book of the 1999/2000 European values study surveys*, Tilburg: European Values Study.
Hart, J. de (1999) 'Godsdienst, maatschappelijke participatie en sociaal kapitaal', in P. Dekker (red.) *Vrijwilligerswerk vergeleken*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier.
Hart, J. de (red.) (2002) *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Hart, J. de en P. Dekker (2003) *The local setting of political involvement: Explorations in two most different places in the Netherlands*, Paper for the workshop 'Changes in political involvement' at the ECPR Joint Sessions, 28 March-2 April 2003, Edinburgh.
Hartman, I. (2004) 'Burgerinitiatieven: gemobiliseerde participatie', *Tijdschrift voor de Sociale Sector* 58, 10: 10-13.
Hazeu, C.A. (2004) Woningcorporaties: Arm leven; rijk sterven?, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 36, 4: 188-198.
Hazeu, C.A., N.G.J. Boonstra, M. Jager-Vreugdenhil en P. Winsemius (2005) *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004. Analyse van een veldonderzoek van 28 casussen*, WRR webpublicatie nr. 9.
Hendriks, F. en P.W. Tops (2002) *Het sloeg in als een bom. Vitaal stadsbestuur en modern burgerschap in een Haagse stadsbuurt,* Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden.

Hirschman, A.O. (1970) *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Hortulanus, R. (1999) 'Het beeld van de buurt', in J.W. Duyvendak en R. Hortulanus, *De gedroomde wijk. Methoden, mythen en misvattingen in de nieuwe wijkaanpak*, Utrecht: Forum.

Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster/NIZW/de Architecten Cie. (2003) *Dorpen van morgen. Een essay over sociale samenhang in nieuwe dorpen*, Utrecht/Amsterdam.

Inglehart, R.F. (1977) *The silent revolution: Changing values and political styles among Western publics*, Princeton: Princeton University Press.

Inglehart, R.F. (1997a) *Modernization and postmodernization: cultural, economic and political change in 43 societies*, Princeton: Princeton University Press.

Inglehart, R.F. (1997b) 'The erosion of institutional authority and post-materialist values', in J.S. Nye, P.D. Zelikow en D.C. King (ed.) *Why people don't trust government*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Keuzenkamp, S. en K. Oudhof (2000) *Emancipatiemonitor 2000*, Den Haag: SCP/CBS.

Kloosterman, R. (2001) *Ruimte voor reflectie,* Amsterdam: Vossiuspers UVA.

Knaap, G.A. van der (2002) *Stedelijke bewegingsruimte. Over veranderingen in stad en land,* WRR-Voorstudie 113, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Komter, A.E., J. Burgers en G. Engbersen (2000) *Het cement van de samenleving. Een verkennende studie naar solidariteit en cohesie.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Kooij, A.M. van der (2003) *Rust, ruimte en hectiek. Inventarisatie van voorzieningen in het landelijk gebied relevant voor taakcombineerders*, Utrecht: NIZW.

Kremer, M. en L. Verplanke (2004) *Opbouwwerkers als mondige professionals. De praktijk van accountability, marktwerking en vraaggericht werken op het lokale niveau*, Den Haag: Dr. Gradus Hendriks Stichting.

Lammerts, R. (2000) *Samen actief. De methode Activerend Interview*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Lammerts, R. en G. Doğan (2004) *Warkelijk Waor. Onderzoek naar economische en sociale participatie en het voorzieningengebruik door bewoners van kleine dorpen in Midden-Drenthe*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Land, M. van der (2003) *Vluchtige verbondenheid: Stedelijke bindingen van de Rotterdamse nieuwe middenklasse*, proefschrift EUR, Rotterdam.

Landbouw-Economisch Instituut (2000) *Kracht door verandering*, Den Haag: LEI.

Landry, C. (2000) *The creative city: A toolkit for innovators*, Earthscan, Londen.

Lans, J. van der (2003) *Het woninkrijk der Bloemstraters. Individualisering en sociaal kapitaal*, Amsterdam: Uitgeverij De Balie.

Mackenbach, J.P. en Verkleij (red.) (1997) *Volksgezondheid toekomstverkenning 1997. II Gezondheidsverschillen,* Bilthoven: RIVM.

Makin, P.J., C.L. Cooper en C.J. Cox (1996) *Organizations and the psychological contract: Managing people at work*, Westport: Praeger.

Marlet, G. en C. van Woerkens (2004a) *De maatschappelijke baten van een veilige stad*, Breukelen: Nyfer.

Marlet, G. en C. van Woerkens (2004b) *Atlas voor gemeenten 2004,* Utrecht: Stichting Atlas voor gemeenten.

McAllister, I. (1999) 'The economic performance of governments', blz. 188-203, in: P. Norris (ed.) *Critical citizens: Global support for democratic governance*, Oxford: Oxford University Press.
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002) *Samenwerken aan de kracht van de stad. Actieplan grotestedenbeleid 2002 – 2009*, Den Haag: Ministerie van BZK.
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2004) *Agenda voor een vitaal platteland. Inspelen op veranderingen*, Den Haag: Ministerie van LNV.
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2000) *Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde nota over de ruimtelijke ordening 2000/2020*, Den Haag: Ministerie van VROM.
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2003) *Beter thuis in wonen. Kernpublicatie Woningbehoefte Onderzoek 2002*, Den Haag: Ministerie van VROM.
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2004a) *Nota ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag: Ministerie van VROM.
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2004b) *Leefbaarheid van wijken*, Den Haag: Ministerie van VROM.
Motivaction (2005) *Aandachtsgebieden voor etnische cohesie in Amsterdam*, Amsterdam: Motivaction i.o.v. Forum.
Müller, T. (2002) *De warme stad. Betrokkenheid bij het publieke domein*, Utrecht: Van Arkel.
Nederlandse Woonbond (2004) *Bewonersinvloed bij herstructurering. 'Er valt nog een wereld te winnen.' Huurdersorganisaties, corporaties en gemeenten over de herstructurering in de 56 aandachtswijken*, Amsterdam: Nederlandse Woonbond.
Nelissen, N.J.M. (1979) *De stad. Een inleiding tot de urbane sociologie*, tweede druk, Deventer: Van Loghum Slaterus.
Newton, K. (1999) 'Social and political trust in established democracies', blz. 169-187, in P. Norris (ed.) *Critical citizens: global support for democratic governance*, Oxford: Oxford University Press.
Norris, P. (ed.) (1999) *Critical citizens: global support for democratic governance*, Oxford: Oxford University Press.
Nye, J.S., P.D. Zelikow en D.C. King (ed.) (1997) *Why people don't trust government*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
Oers, J.A.M. van, H. van de Mheen en W.A.J.M. Swart (1998) 'Sociaal-economische verschillen in gezondheid, persoonsgebonden of plaatsgebonden', *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen* 76: 366-373.
Poll, R. van (1997) *The perceived quality of the urban residential environment: A multi-attribute evaluation*, Groningen: proefschrift RUG.
Priemus, H. (2003) 'Dutch housing associations: Current developments and debates', *Housing Studies* 18, 3: 327-351.
Provinciaal Opbouworgaan Noord-Brabant/P. van Daal en A. Bosch (2004) *Met elkaar. Sociale participatie in Noord-Brabant*, Tilburg: PON.
Publieke Zaak, De (2004) *Een goede buur… Over bezieling en respect in eigen buurt*, Amsterdam: Stichting De Publieke Zaak.
Putnam, R.D. (1993) *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Putnam, R.D. (2000) *Bowling alone: The collapse and revival of American community*, New York: Simon & Schuster.
Putnam, R.D. (ed.) (2002) *Democracies in flux: The evolution of social capital in contemporary society*, New York: Oxford University Press.
Putnam, R.D. en L.M. Feldstein (2003) *Better together: Restoring the American community*, New York: Simon & Schuster.
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002) *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*, RMO-advies nr. 24, Den Haag.
Raad voor het Openbaar Bestuur (2004) *Cultuur met een* FORS *postuur. Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Den Haag: ROB.
Reich, R.B. (1991) *The work of nations: preparing ourselves for 21st century capitalism*, New York: Vintage Books.
Reijndorp, A. (2002) 'Meer stad in de wijk; kritiek op de wijkaanpak in historisch perspectief', *Tijdschrift voor de Sociale Sector* 55, 8: 14-19.
Reijndorp, A. (2004) *Stadswijk. Stedenbouw en dagelijks leven*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
Rienstra, G.U. (2003) Steden staan sterker in hun schoenen, *Economisch-Statische Berichten* 80, 4404: 260-262.
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2000) *Nationale milieuverkenning 5: 2000-2030,* Bilthoven: RIVM.
Ruiter, E.C., R.F.W. Diekstra en B. Korfker (2003) *Eindrapport Pilot Rotterdamse Project-Garages*, Rotterdam: Bestuursdienst Gemeente.
Sabel, C.F. (2004) 'Beyond principal-agent governance: Experimentalist organizations, learning and accountability', blz. 173-195, in E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
Sampson, R.J., S.W. Raudenbush en F. Earls (1997) 'Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy', *Science* 277 (Aug 15): 918.
Schmitter, P.C. (2003) 'Organizations, social movements, and public policy', in W.J. Wilson (ed.) *Sociology and the public agenda*, Thousand Oaks, CA: Sage publications.
Seely Brown, J. en P. Duguid (2000) *The social life of information,* Boston: Harvard University Press.
Skocpol, Th. (2003) *Diminished democracy*, Norman: University of Oklahoma Press.
Sociaal en Cultureel Planbureau (2000) *Sociaal en cultureel rapport 2000*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Sociaal en Cultureel Planbureau (2003) *De sociale staat van Nederland 2003*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Sociaal en Cultureel Planbureau (2004) *In het zicht van de toekomst, Sociaal en cultureel rapport 2004*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Spangenberg, F., M.A. Lampert, B. van der Lelij en R. van Ewijk (2003) *Politieke onvrede en de alledaagse belevingswereld van burgers*, Amsterdam: Motivaction (onderzoeksrapport voor het SCP).
Storper, M. (1997) *The regional world: Territorial development in a global economy*, New York: The Guilford Press.
Terluin, I.J. en G.S. Venema (2003) *Towards regional differentiation of rural development policy in the* EU, Den Haag: LEI.

Thissen, F. (2001) 'Van autonoom dorp naar woondorp: Sociale veranderingen op het Nederlandse platteland en oude en nieuwe vormen van sociale samenhang', in H. Schmeink, L. Treep en E. van de Wiel (red.) *Verslag werkconferentie 'Leven en werken in landelijk gebied'*, Den Haag: Ministerie van LNV.

Tops, P. (2002) Stedennetwerk bestuurlijke innovatie en wijkgericht werken, *Stadsbespiegelingen Deel A: Ervaringen en observaties uit het stedennetwerk*, Tilburg: Universiteit van Tilburg.

Uitermark, J. (2003) *De sociale controle van achterstandswijken. Een beleidsgenetisch perspectief*, Utrecht/Amsterdam: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap.

Veenen, A.F. van (2004) *Op het scherp van de snede. Samenlevingsopbouw in buurten-in-verandering*, Den Haag: Dr Gradus Hendriks Stichting.

Verba, S., K. Lehman Schlozman en H.E. Brady (1995) *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, De (2004) *Handreiking burgerinitiatief*, Den Haag: VNG Uitgeverij.

Vliet, K. van, J.W. Duyvendak en N. Boonstra (2004) 'Professionals in zorg en welzijn', in *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, oktober 2004: 27-30.

Verhoeven, I. (2004) 'Veranderend politiek burgerschap en democratie', blz. 55-77, in E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Warren, M.E. (2001) *Democracy and association*, Princeton: Princeton University Press.

Weertman, J. en S.H. Meegdes (2002) *Wijkaanpak in gemeenten. Onderzoek onder bestuurders en ambtenaren*, Rijswijk: Leeuwendaal Advies BV.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Rapporten aan de regering nr. 63, Den Haag: Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003) *Nederland handelsland: het perspectief van de transactiekosten*, Rapporten aan de regering nr. 66, Den Haag: Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003b) *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Rapporten aan de regering nr. 68, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening,* Rapporten aan de regering nr. 70, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wind, Y. en C. Crook m.m.v. R. Gunther (2005) *The power of impossible thinking: Transform the business of your life and the life of your business*, Upper Saddle River, NJ: Wharton School Publishing.

Winsemius, P. en U. Guntram (2002) *A thousand shades of green: Sustainable strategies for competitive advantage*, Londen: Earthscan.

Winsemius, P. en J.A.N. Houtepen (2002) *Van alle markten thuis. Naar een betere afstemming tussen zorg- en arbeidsmarkt*, Den Haag/Amsterdam, Project Dagindeling/McKinsey & Company.

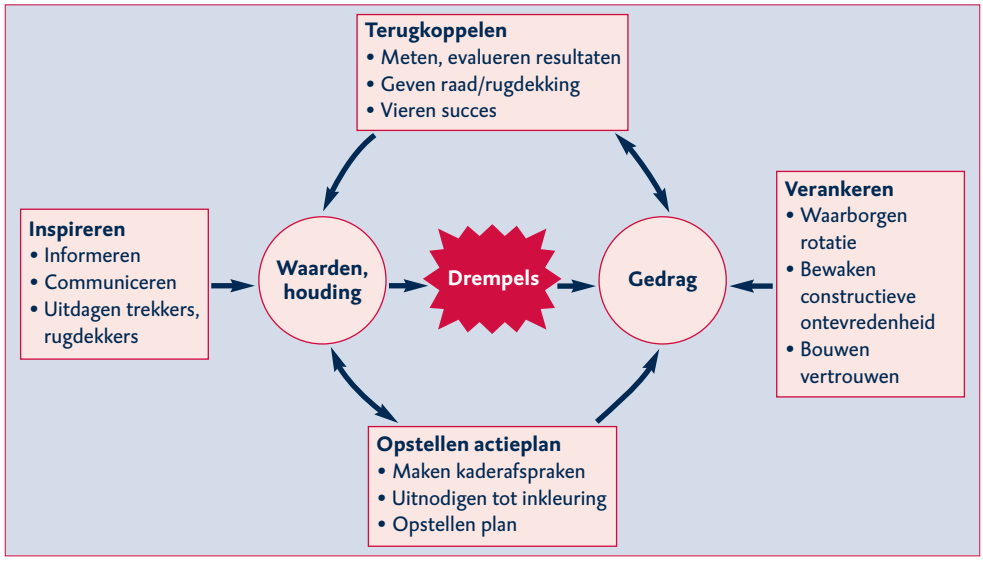
Winsemius, P., M. Jager-Vreugdenhil en N. Boonstra (2004) 'Democratie en de buurt', blz. 39-54, in E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Ypey, A., E. Snel en G. Engbersen (2000) *Armoede in Amsterdam-Noord*, Rotterdam: Risbo.

BIJLAGE 1: PROCESSEN EN INSTRUMENTEN VAN VERANDERMANAGEMENT

In hoofdstuk 4 schetsten we de bestuurlijke spanningsvelden, de drempels voor verandering en de organisatorische vormgeving waarvoor kan worden gekozen. De gemaakte keuzes bepalen de contouren van het speelveld, maar er komt pas leven in de brouwerij wanneer op dat veld mensen in beweging gaan. Hun wisselwerking is bepalend voor het uiteindelijke succes. In onze interviewronde zijn ons vele handvatten aangereikt over het meest wenselijke veranderingsproces. Onze gesprekspartners beschrijven oude en nieuwe instrumenten, die bestuurders met succes kiezen van een bestuurlijk instrumentenbord. Ze hebben ook succesformules ontwikkeld die, hoewel het veranderingsproces in de werkelijkheid van alledag meestal wat rommelig verloopt, op papier vier activiteiten onderscheiden, elk met specifieke instrumenten: (1) inspireren, (2) activeren, (3) terugkoppelen en (4) verankeren (figuur 1). Hierna zullen we op elk van deze activiteiten nader ingaan.

Figuur 1 **Bestuurlijk instrumentenbord**



1 INSPIREREN

Elke verandering begint met een idee, vaak een ontevredenheid met een bestaande situatie of een dreigende ontwikkeling en een enkele keer een positieve uitdaging. Onveranderlijk wordt het initiatief genomen door een beperkt aantal trekkers, die zich verenigen rond een – naar hun gevoel – betere oplossing die de moeite van de inzet waard is en waarvoor zij de medewerking van anderen proberen te verwerven. Hoewel in de werkelijkheid van onze gesprekspartners meestal sprake is van een 'modderig' proces, waarbij het toeval een grote rol

speelt bij de uiteindelijke volgorde van actiestappen, zijn in veel gevallen toch verschillende activiteiten te onderscheiden bij het in beweging brengen van de buurt.

Stap 1a: informeren

Elke verandering begint met het besef dat er een probleem is dat om een gezamenlijke oplossing vraagt, of een kans die niet mag worden gemist. Veranderingsbereidheid moet daarom kunnen steunen op een wederzijdse onderkenning van de op te lossen problemen en op goede informatie daarover. Bestuurders moeten bewoners serieus nemen en moeten aansluiten bij hun beleving en behoeften.

Er is echter een opmerkelijk tekort aan kwantitatieve onderzoeksresultaten en begrijpelijke toekomstscenario's van de buurt. Beleidsmakers hanteren om hierin te voorzien een breed scala van instrumenten, uiteenlopend van wijkbijeenkomsten/-bezoeken via wijkbarometers tot sociale structuurschetsen op wijkniveau. Niet al die parameters zijn echter relevant als basis voor de beleidsvorming. Er kunnen bijvoorbeeld kanttekeningen worden geplaatst bij de gebruikte enquêtemethoden. Als je mensen in steden vraagt aan te strepen waar ze last van hebben, vinkt bijna iedereen hondenpoep en zwerfvuil aan, maar alleen de direct betrokkenen kiezen voor het wellicht veel wezenlijker tekort aan kinderopvang, jeugdactiviteiten of seniorenhuisvesting. Een ervaren stadsbestuurder concludeert: "Naarmate het beter gaat met een wijk komen er meer 'hondenpoepproblemen' – maar als hondenpoep het grootste probleem is, gaat het natuurlijk prima met een wijk."

De beschikbare statistieken zijn soms misleidend. Met betrekking tot illegalen en zwartwerkers wordt bijvoorbeeld een soort dubbele moraal gehanteerd. We doen net alsof ze er niet zijn en hun rol in de zogenoemde informele economie en hun huisvesting tellen niet mee in de statistieken. De indeling in wijken is vaak te grofmazig, waardoor de getallen het verkeerde verhaal vertellen over de buurtbeleving. De statistieken zeggen sowieso weinig over de behoeften en betrokkenheid van bewoners, noch over hun kwaliteiten. Ten slotte gebruiken overheid en sociale spelers de beschikbare indicatoren veelal te weinig of verkeerd. Als je bijvoorbeeld met een geoefend oog kijkt naar de doorstromingsgegevens per buurt, weet je vrij nauwkeurig waar het fout gaat.

Er zijn echter ook goede enquêtetechnieken, die beleidsmakers en bewoners een kwantitatief gegevensbestand bieden. Daartoe behoren nieuwe *top-down* – dat wil zeggen door de (deel)gemeente aangestuurde – methodieken zoals het panellen in Deventer, de internetpanels in Delft, de jaarlijkse schriftelijke enquête (tevredenheid, opinie over actuele onderwerpen) onder een representatieve inwonersgroep in Zaanstad en de verplichte wijkraadpleging (met behulp van een door de wijkraad zelf gekozen methodiek en ondersteund door een ambtelijk bureau) in Utrecht. In buurten zijn mooie resultaten geboekt met *activerend enquêteren*, waarbij als uitgangspunt geldt "je moet binnendringen in de huisje-

boompje-straatje-wereld van normale mensen." Ditmaal zijn het de bewoners, vooral met hun antwoorden op open vragen en opmerkingen buiten de vragenlijst om, die richting geven aan de gezamenlijke agenda. Dergelijke onderzoeken worden vaak deur-aan-deur uitgevoerd door professionals of door bewoners met externe begeleiding, idealiter in opdracht van een buurtorganisatie (zie ook Lammerts 2000 voor een uitgebreidere beschrijving van het verwante 'activerende interview').

Stap 1b: communiceren

Er zijn weinig instrumenten om bewoners of organisaties te dwingen tot actie, laat staan tot samenwerking. Het was een soort noodkreet van een betrokken ambtenaar: "Geef ons vijf minuten een sterke man, een formateur. Iemand of iets moet aandringen op een beslissing na anderhalf jaar praten." Initiatiefnemers moeten veeleer een goed verhaal – noem het een visie – hebben dat inspeelt op werkelijke behoeften van bewoners en voortbouwt op hun kwaliteiten. Het probeert een gezamenlijke richting te schetsen die de beoogde partners kan verwarmen en hen kan bezielen tot meedenken en meedoen.

Het herstructureringsgebied Hoogvliet ging bijvoorbeeld voor kwaliteit. "We verkopen geen woningen maar een idee. We proberen de bewoners te verleiden om mee te werken aan de opbouw van zichzelf." De Amsterdamse NV Zeedijk richtte zich op veiligheid als basis. Door werken en wonen in de straten en de buurt te combineren, kreeg je zowel 's avonds als overdag sociale controle. De verloedering werd daarom gekeerd door het opkopen en renoveren van panden en de bedrijfsruimtes te verhuren aan bonafide ondernemers; de buurt werd teruggegeven aan de bewoners. Ome Jan biedt randjongeren een sociaal alternatief via Opboxen; allochtone studenten stimuleren met hun huiswerkcursus als rolvoorbeelden tot doorleren; een multicultureel eet-/muziekpaviljoen bouwt op de kracht van de buurt: goed feesten en eten; leraren willen achterstanden niet alleen bestrijden maar ook voorkomen met hun plan "Vanaf nul jaar naar de basisschool".

Een visie biedt ook uitzicht op de langere termijn. Politiemensen praten met warmte over preventie naast repressie; adviseurs benadrukken de economische en sociale doorgroei van allochtonen; ervaren bestuurders waarborgen de continuïteit van het beleid. Een wethouder lacht om zijn eigen leerproces: alle ouders haakten af toen hij kwam met een verhaal over achterstanden, maar deden mee toen hij – een ervaring wijzer en een buurt verderop – hun voorspiegelde welke kans de brede school kon bieden in de vorm van goedkope sportactiviteiten.

Een goed verhaal alleen is echter niet voldoende. Initiatiefnemers moeten hun verhaal ook hanteerbaar maken voor hun doelgroep(en) en zich beperken tot een gelimiteerd aantal thema's. In Midden-Drenthe worden de resultaten van bewonersenquêtes omgewerkt tot prioriteitsthema's, die worden geordend op basis van economische kosten en maatschappelijk rendement en die worden besproken in een buurtpanel met als uitkomst een actieplan met een tijdshorizon van

twee à drie maanden. Bestuurlijke *evergreens* zoals hondenpoep en losse tegels worden idealiter opgevangen door een ambtelijk meldpunt. Op de bestuursagenda van de buurtvereniging staan dan alleen maar serieuze beleidsonderwerpen, zoals kinderopvang, seniorenhuisvesting of een dorpshuis. Bij gebleken succes groeit zo'n plan vanzelf uit naar een buurtvisie met een breder activiteitenpakket. Als belangrijk nevenproduct van zo'n proces geldt het – veelvuldig verwaarloosde – identificeren van (potentiële) trekkers/gangmakers.

Onze gesprekspartners leerden hun lessen over *management by speech:* vertel een consistent verhaal dat je toesnijdt op elke groep waarmee je praat, maar laat vooral ook ruimte voor inkleuring door de bewoners zelf. Werk je ideeën bewust niet gedetailleerd uit, maar presenteer aansprekende verhalen die je gehoor prikkelen tot het nadenken over een eigen invulling. Richt je ook alleen op wie 'voor' is en wie nog twijfelen, en verspil geen energie op tegenstanders. Maar vooral gaat het erom dat bewoners en bestuurders met mensen – niet een papieren verhaal – te maken willen hebben: "Maak van het anonieme verhaal een verhaal met een gezicht." En stop pas als je voldoende draagvlak hebt opgebouwd. Rotterdam leerde bijvoorbeeld dat je minimaal een derde van alle bewoners nodig hebt om zinvolle afspraken te maken over een buurtplan. En in Amsterdam en Groningen bleek een breed bestuurlijk draagvlak, ongeacht politieke kleur, noodzakelijk als het gaat om ingrijpende veranderingen: "Als bij de overheid de samenhang ontbreekt, dan zal het ook niet lukken met bewoners iets voor elkaar te krijgen."

Stap 1c: trekkers en rugdekkers uitdagen

"Het ligt aan de mensen!" Van alle kanten komt de steun. De directeur van een wooncorporatie: "De sleutel voor succes is altijd mensen, 'toevallig' de juiste mensen bij elkaar rond een actueel probleem"; een burgemeester acht zich gelukkig te werken met "de beste ambtenaar van Nederland"; een stadsdeelvoorzitter zegt over een buurtvoorzitter: "'t Was een lastig mannetje, maar je kon wel zaken met hem doen." Hun relatie is symptomatisch; het gaat vrijwel steeds om de combinatie van een vrijgevochten trekker met een hoger geplaatste rugdekker die het politieke en ambtelijke vertrouwen organiseert (zie ook Hendriks en Tops 2002).

Succesvolle projecten kenmerken zich door "enthousiaste *trekkers* die de regels aan hun laars lappen en de structuren naar hun hand zetten". Zeven van de tien projecten mislukken, zegt zo'n trekker. "Gelukkig heb ik een slecht karakter, een gewone burger loopt zich te pletter." Zijn succes schuilt in een kleine en flexibele organisatie: "Het zijn stuk voor stuk mensen met een slecht karakter, net als ik. Dat heb je nodig om iets te bereiken." Zij stonden niet alleen in hun slechtheid. Twee seniore vrijwilligsters verklaarden hun inzet: "Ik was zo kwaad. Ik koester mijn woede, want dan ga ik wat doen. Ik ben heel bemoeizuchtig en regelig." Een capabele jongerenwerker is volgens de wethouder een soort marinier, "iemand waar je met een boogje omheen loopt". Een schooldirecteur onderkent: "Locatiemanagers moeten volstrekt onafhankelijke anarchisten zijn." Een wijkcoördina-

tor meldt: "Als ik m'n zin niet krijg, dan regel ik het op een andere manier, maar regelen doe ik. Dat word je niet altijd in dank afgenomen."

Dat uit zich soms in alternatief gedrag. Buurtagenten moeten "goed kunnen schelden", de wijkbeheerder van een wooncorporatie heeft formeel weinig bevoegdheden en moet het daarom hebben van zijn overredingskracht: "Veel bluffen helpt ook." Een Haagse trekker toeterde op een zaterdagochtend in een megafoon: "Hallo, Hagenezen, wij zouden toch om negen uur samen gaan vegen? Waar blijven jullie?" Met als resultaat dat een kwartier later er op grote schaal werd geveegd. Een Amsterdamse opbouwwerker raapte op straat gegooide luiers op en hing ze aan een waslijn met vermelding van het huis van herkomst. Het was direct voorbij met de overlast.

Er zijn echter ook heel gewone helden zoals "de koningin van de dorpen", die in een Drentse plattelandsgemeente een buurtbeweging op gang wist te trekken. In zwarte buurten nemen kleine mensen een verantwoordelijkheid, omdat ze "zelf ook allochtoon" zijn: "Na 11 september is er een nare sfeer ontstaan in de buurt." Ze spreken mensen aan, gaan langs de deur als er een incident is geweest om te vragen wie de daders waren en bewoners kunnen klachten melden, die zij doorgeven aan het wijksteunpunt van het stadsdeel. Hun slechtheid en die van al hun medetrekkers uit zich in een gedrevenheid die, zeker na eerste successen, resulteert in een aanstekelijk zelfvertrouwen. Het blijven mooie teksten: "Alle deskundigen waren het erover eens dat het niet zou werken", "De opbouwwerkers waren ook vanaf het begin sceptisch over de haalbaarheid van de plannen. Onmogelijk zeiden ze", "Dat kan niet, maar we doen het wel."

Bestuurders moeten in hun rol als *rugdekker* daarop durven bouwen. Verstatelijkte initiatieven werken niet, zegt een geharde oud-wethouder, "maar je moet gokken op zelfinitiatief en *empowerment* van bewoners." De vraag is dan: hoe ontwikkel je een neus voor het zoeken naar trekkers? "Dat is de essentie van lokaal bestuur. Wethouders grossieren in bondgenootschappen. Dat is handwerk." Ze moeten ook geloven in de na te streven visie. Een wooncorporatie 'erfde' bij een fusie bijvoorbeeld een *no-go area*, waaruit alle sociale spelers zich hadden teruggetrokken. De directeur nam het voortouw: "Pikte ik niet dat de buurt onderuitging." Elders werd een *angry young man* aangesteld als stadsdeelsecretaris, met als opdracht het herstellen van het vertrouwen bij beleidsmakers en bewoners. Het werd zijn levenswerk. Hij zeurde net zo lang achter het bedrijfsleven aan totdat een aantal trekkers het voortouw nam.

Maar vooral moeten bestuurders hun trekkers zekerheid bieden. Frontlijnwerkers, directeuren, ambtenaren: zij kunnen niets uitrichten als de besturen van de sociale spelers en de politieke organen van de overheid hen niet overeind houden. Een Rotterdamse stadsmarinier ziet het scherp: "Wat natuurlijk van invloed is, is dat je niet om een stadsmarinier heen kunt. Ik rapporteer immers niet voor niets aan het college." De rugdekkers moeten zich daarvoor sterk maken en worden ondersteund door krachtige topambtenaren. Op de Zeedijk deed, alweer zo'n 20

jaar geleden, de toenmalige wethouder Schaeffer dat, in Tilburg burgemeester Brokx met zijn ploeg. Wat zou je vragen als je één wens mocht doen? "Meer Ruud Vreemannen" zeggen ze in Zaandam, "Meer Barten de Vries" in Drenthe. En waarom dat? "Ach", zeggen onze zegslieden, "je zag hem niet eens zo vaak, maar als 't nodig was, was hij er of hij was er net geweest."

2 ACTIEPLAN OPSTELLEN

De les werd soms op een hardhandige wijze geleerd: "We dachten in het begin dat het mis zat in de uitvoering zelf, maar het blijkt vaak al mis in de voorbereiding van de uitvoering." De overgang van plan- naar uitvoeringsfase blijkt het moeilijkst te zijn, want "dan leunen alle partijen afwachtend achterover". Er zijn vaak hoge drempels te overwinnen voordat alle betrokkenen het eens zijn geworden over een gezamenlijk actieplan. Uit de ervaringen van onze interviewpartners is echter weer een soort recept af te leiden dat drie stappen onderscheidt: (a) het maken van kaderafspraken; (b) het uitdagen van bewoners om in te kleuren; (c) het opstellen van concrete uitvoeringsplannen.

Stap 2a: kaderafspraken maken

In veel van de door ons onderzochte praktijkgevallen is sprake van een soort kaderafspraak – een door alle partijen onderschreven visiedocument, een convenant, een informele maar verplichtende vertrouwensband. Is die afwezig, dan ontstaat er vooral bij ingrijpende herstructureringen bijna onvermijdelijk in de loop van het proces een spanningsveld: mensen graven zich in zonder een uitweg te zoeken om de dreigende patstelling te doorbreken. Het is daarom zaak in het voortraject de goede mensen aan tafel te hebben, van het goede niveau en met de goede intenties. Als er zich gedurende de planvoorbereiding of de uitvoering problemen voordoen – bepaalde taken zijn bij nader inzien te duur of onuitvoerbaar of er zijn betere aanpakken denkbaar – kunnen de uitwerkers een beroep op hen doen om de vastlopende kar weer los te trekken.

De kaderafspraken kunnen verschillende vormen aannemen. In Friese, Drentse en Brabantse dorpen onderhandelen de samenwerkingspartners bijvoorbeeld op basis van buurtvisies. In steeds meer plaatsen sluiten gemeenten convenanten met wooncorporaties en andere buurtpartners over onderhoud en beheer in de buurt. De sociale initiatieven tijdens een herstructurering worden idealiter aangestuurd uit één hand (met gedeelde pot) door overheid tezamen met een brede groep sociale spelers. Brede scholen bouwen op vaak complexe samenwerkingsverbanden met een enkel gedeeld doel: het realiseren van een optimale omgeving voor het kind. Ook op veel kleinere schaal gelden basale, informele kaderafspraken waarbij buurten bijvoorbeeld kunnen rekenen op de steun van uiteenlopende instanties bij de organisatie van een buurtfeest. Supermarkten sponsoren de barbecue: "haal maar uit de schappen"; de wijkagent en EHBO houden een oogje in het zeil; de gemeentereiniging springt in bij het schoonvegen na afloop en de wooncorporatie subsidieert.

Steeds vaker kunnen de onderhandelingspartners bouwen op de ervaringsbasis van de aanbieders van diensten. In navolging van de kinderopvangkoepels ontwikkelt een aantal opbouwwerkorganisaties bijvoorbeeld franchiseformules. Thuis Op Straat krijgt inhoud via een keten van – op dit moment – 22 vestigingen, verspreid over zeven gemeenten, ieder met een eigen resultaatverantwoordelijkheid maar met een terugval op centrale kennis voor opleidingen, reclame, visie- en productontwikkeling, en dergelijke. De WijkAlliantie en de hoofdstedelijke Ondernemershuizen willen via een vergelijkbare franchiseformule uitgroeien. In West-Brabant richt het kruiswerk zich met Dorpspunten op een breed scala van werk/privé-voorzieningen: zorg, pinautomaat, klusjesdienst, stomerij, maaltijdenbezorgdienst, werksters, kinderopvang, oppas, enzovoort. De consulenten zien zichzelf als makelaar voor de samenwerking met wooncorporaties, zorgaanbieders en andere dienstverleners. In Friesland is er de verwante klussendienst van Te Plak met vestigingen verspreid over meerdere dorpen, in Limburg en Zuid-Holland treffen we servicewinkels met de Rabobank als regisseur.

Vanuit het perspectief van bewoners worden wel kanttekeningen geplaatst bij de voortgaande professionalisering en schaalvergroting van overheid en sociale spelers. De samenleving verzakelijkt; overal moeten professionals bij te pas komen. Kaderafspraken moeten niet te gedetailleerd zijn, ze moeten de menselijke maat vooropstellen en ruimte laten voor een inkleuring door bewoners en veldwerkers. Wil je de drempels voor buurtbewoners verlagen, dan is het recept: "Kleinschaligheid en minder papieren. Er wordt al te veel geregeld." Het onderwijs aan kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden in kleine klasjes had nooit afgeschaft mogen worden, ziekenhuizen zijn niet kleinschalig genoeg. Voor de maatschappelijk werkers geldt maar één boodschap: "Jongens, regel niet te veel, mensen moeten zelf ook wat doen" en voor de overheid "dat gemeenten meer geld steken in vrijwilligerswerk", liever dan in eigen professionals.

Waar wij in Nederland kwamen, troffen wij enthousiaste mensen aan die in hun buurten aan de sociale kar sleurden; we noemden al vele voorbeelden en het normale verenigingsleven biedt daarvan nog duizenden andere. Alleen al in Rotterdam illustreren de zogenoemde groeibriljanten de reikwijdte van dergelijke initiatieven vanuit buurten. Er is ook de handbalvereniging die een heel buurtpakket ontwikkelde vanuit de filosofie "de club is een onderdeel van de buurt". Maar het aantal kaderafspraken, dat dergelijke kleinschalige en 'vlugge' initiatieven verbindt met de grootschaligheid en traagheid van overheid en sociale spelers, is gering. We troffen weinig werkelijke verbanden aan waarbij de hoofdlijnen van wederzijdse langetermijnverplichtingen werden overeengekomen. Het risico dat ze op enig moment onnodig vastlopen en verzanden is daardoor groot.

Stap 2b: bewoners uitnodigen om in te kleuren

Bij een kaderafspraak gaat het niet om de precieze formuleringen van juristen, maar om bewoners. Zij moeten zich kunnen herkennen in de hoofdlijnen en kunnen raden hoe die voor hen in de praktijk van alledag van belang zijn. Dat is

niet eenvoudig, zoals ons werd duidelijk gemaakt door de tweespraak van twee buurtgenoten: "We moeten eerder bij de plannen worden betrokken, eigenlijk voordat de plannen er zijn" tegenover "Wat zou ik dan moeten zeggen, wat weet ik daar nu van? Ik kan veel beter mee praten over de kleur van de dakpannen en de vorm van de dakgoot dan over de hele planvorming daarvoor." Twee aspecten vragen daarom aandacht in het vervolgtraject: het toetsen van het draagvlak onder bewoners en het inkleuren van onderaf.

De politiek verantwoordelijken moeten van buurtvoorstellen het *draagvlak toetsen*. Wat is bijvoorbeeld de legitimatie van de besluitvorming via buurtraden? Veel gemeenten doen pogingen om *top-down* een representatieve samenstelling te waarborgen, maar wordt hun uitnodigingsbeleid door de bewoners erkend? Vormen buurtraden werkelijk een betere afspiegeling van de bevolking, omdat in hun statuten is vastgelegd dat organisaties zoals de winkeliers- en jongerenverenigingen erin moeten zijn vertegenwoordigd? Hoe moet worden omgegaan met initiatieven vanuit een buurt, zeker wanneer de overheid is betrokken bij de financiering van de ingediende plannen, als de voorlieden van bewonersorganisaties, maar ook van sociale spelers en private partijen, nauwelijks langs 'democratische' weg zijn gekozen? Veeleer stellen zij hun eigen initiatiefgroep samen of regelen zij hun opvolging via een coöptatiesysteem.

Soms vindt de toetsing plaats langs formele weg. Een college van B&W liet het plan van een initiatiefgroep voorleggen aan alle bewoners, alvorens het te omarmen als hét buurtplan. Elders werd een *top-down*-plan van overheid en sociale spelers juist ter bespreking voorgelegd aan bewonersbijeenkomsten. Anderzijds waarschuwt een aantal ervaren buurtwerkers niet te veel te zeuren over de representativiteit van initiatiefnemers: wees blij dat ze er zijn en neem de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de afweging van de mate van representativiteit maar voor je politieke kap. En passeer de buurtraden niet, zolang je met een wijkambtenaar kan zeggen: "ze zijn grijs en wit – maar wel met hart en ziel, dat is het probleem niet".

Uiteindelijk gaat het immers om het bevorderen van een grotere zelfverantwoordelijkheid bij de aanpak van leefbaarheidsvraagstukken en daartoe is het *inkleuren door bewoners* een voorwaarde. Ons polderland wordt gekenmerkt door een rijk arsenaal aan instrumenten om betrokkenheid van partijen te stimuleren, maar onze rondgang deed ons twijfelen aan hun effectiviteit. 'Oude' instrumenten voldoen niet (langer). De klassieke inspraak ter toetsing van het draagvlak voor beleid heeft bijvoorbeeld zijn beste tijd gehad. Toch is het zaak bewoners met hun vragen en ideeën serieus te nemen. De overheid denkt vaak te veel vanuit de aanbodkant en ziet bewoners als (lastige) klant/consument in plaats van ook als medeproducent van hun eigen leefomgeving. De bewoners reiken zelf de kleurrijke illustraties: "je wilt serieus genomen worden, je denkt nu dat je voor joker zit"; "je mag eerst meepraten en dan blijkt er niets te kunnen"; "luchtballonnen zijn leuk en prachtig, maar laat niet eerst mensen van alles roepen, als later toch blijkt dat het niet kan."

De ervaring met de – moeilijke – huisvesting van verslaafden is symptomatisch. Een deelgemeente overviel een buurt met een besluit over verslaafdenopvang; na hevig verzet werd het teruggedraaid. Maar de ervaring elders leert: "Op het moment dat een verslaafde in de wijk onderdak wil, is iedereen tegen. Maar als je met de bewoners in gesprek gaat, dan lukt het vaak wel." Om de overlast op straat te beperken, namen bewoners en winkeliers zelfs het initiatief voor een gebruiksruimte voor drugsverslaafden in het buurtcentrum.

Ook de gevoelige seniorenhuisvesting biedt illustraties. Toen een rijtje seniorenwoningen zou worden gesloopt, wilden de bewoners bij elkaar blijven en vormden een 'woongroep' waarmee de corporatie instemde. Met een bus werden andere locaties bezocht om de gezamenlijke plannen vorm te geven. Het uiteindelijke resultaat stemt nu tot grote tevredenheid. Een 'grijze' gemeente stimuleerde bewoners tot het deelnemen aan het seniorenoverleg, dat eenmaal per kwartaal met de wethouder overlegt en serieus wordt genomen: "Van de tien amendementen van het seniorenoverleg worden er negen overgenomen."

Er is vanzelfsprekend ook elders ervaring opgedaan. Een gemeente vraagt bewonersklankbordgroepen elke (!) maand om hun mening over de leefbaarheid van de buurt. Bovendien worden alle gemeentelijke plannen en externe adviezen door de klankbordgroepen beoordeeld. De architect is bijvoorbeeld aanwezig om de "houtskoolschets" van een herstructureringsplan toe te lichten. Elders hebben de buurten zichzelf georganiseerd in een koepel, die de overheid en de sociale spelers bewerkt, onder andere op basis van spreekrecht in de gemeenteraad. De wethouder vraagt advies aan de koepel alvorens met een voorstel naar de gemeenteraad te gaan. Soms gaat het verder. Bewoners kunnen bijvoorbeeld concrete plannen rechtstreeks indienen bij de gemeenteraad. Het is nog zoeken naar de juiste vorm; tot nu toe wordt weinig gebruikgemaakt van de mogelijkheid voor dergelijke burgerinitiatieven.

Stap 2c: concrete uitvoeringsplannen opstellen

Uiteindelijk dienen een visie en de bijbehorende kaderafspraken te worden uitgewerkt in operationele plannen. Hierin wordt vastgelegd welke doelen met inzet van welke middelen in welk tijdspad onder wiens verantwoordelijkheid worden gerealiseerd. Wordt dat serieus gedaan, dan vergroot het niet alleen de kans op een succesvolle gedragsverandering, maar versterkt het ook de waarden en houdingen die aan het plan ten grondslag liggen: 'ze' menen het echt!

Doelen. Top-down-plannen krijgen steeds vaker vorm in prestatiecontracten: uitvoerders en andere contractpartners moeten weten waar ze aan toe zijn en ze moeten op hun prestaties worden afgerekend. Goede prestatiemeting kan wel degelijk bevorderlijk zijn, maar vereist wel een kundig management. Veel veldwerkers plaatsen daarbij kritische kanttekeningen. Een buurtagent is duidelijk: "Heel veel dingen die wij doen zijn niet te meten, bijvoorbeeld het opgebouwde contact en vertrouwen dat we met buurtbewoners hebben. Hier gaat een grote preventieve werking vanuit, dat wordt niet gemeten en dus niet gewaardeerd."

Toepassing van 'verkeerde' criteria onderdrukt echter ook de creativiteit en ondernemingszin van ambtenaren, al was het maar omdat zij alleen 'sociaal wenselijke' handelingen uitvoeren. Wat bijvoorbeeld te denken van bestuurlijke doelen van een wijkaanpak zoals het aantal wijkraden per jaar, een minimumpercentage van de bevolking dat bekend moet zijn met de wijkaanpak, en minimaal één wijkwerkbezoek door elke raadscommissie? Wat ook te denken van irreële doelen, zoals 60 procent participatie bij buurtactiviteiten?

Middelen. Veel gemeenten richten zich op een vorm van (mede)beslissing over de inzet van middelen. Soms gaat het om de inzet van ambtelijke uren, bijvoorbeeld in het kader van stadstoezicht of -reiniging. Meestal wordt er echter door middel van *buurtbudgetten* een premie op actie toegekend. Er zijn wel kanttekeningen te plaatsen bij de hoogte van het budget: het is vaak te laag voor echte actie. Maar indien het hoger zou zijn, kan de politiek moeilijk afstand nemen met alle bijbehorende risico's van cliëntelisme en politisering van de buurt. Veel gemeenten en sociale spelers ontwierpen meer gerichte prikkels. De Deventer Schoon Familie bevordert bijvoorbeeld het inzamelen van zwerfvuil door middel van een spaarsysteem met muntjes om voor ruim- en tuingereedschap te sparen. Kinderen kunnen wat lenen uit een speelgoedcontainer door "duimen" te verdienen door iets goeds te doen voor de buurt, bijvoorbeeld een plein vegen, zwerfvuil opruimen, en dergelijke. Wooncorporaties bieden extra service om de inzet van bewoners ten behoeve van de buurt te belonen.

De bestuurlijke creativiteit is groot. Er zijn klussendiensten, die met veel vrijwilligers en lage tarieven werken. Deelnemers aan de Burenraad van een groot bedrijf krijgen 250 euro per vergadering, die ze in moeten zetten voor iets in de buurt, bijvoorbeeld het uitje van de woongroep. De horeca rond een groot uitgaanscentrum werd overtuigd van de wenselijkheid van het aanstellen van gediplomeerde portiers door de dreiging met sancties in verband met de overtreding van 'andere' vergunningen, strikte navolging van de sluitingstijden bijvoorbeeld. Buurtbeheerders van wooncorporaties "werken met bonus-maluscontracten; het levert direct financieel profijt op, doordat minder mensen verhuizen." Een provincie geeft alleen maar geld aan regio's, die een visiedocument en bijbehorend uitvoeringsprogramma gereed hebben.

Een aantal van onze gesprekspartners oppert verdergaande ideeën, bijvoorbeeld een baatbelasting voor "het rechtstreeks koppelen aan een gebied en de wenslijstjes van de bewoners". Je kan op dit moment wel de kosten van het openbaar groen verhalen op de bewoners, zeggen ze, waarom rek je dat niet op naar de sociale kwaliteit? In de praktijk gebeurt dit deels al via de huren; de wooncorporaties hebben immers formeel de taak zich ook met de sociale kant van 'hun' buurten te bemoeien en het geld moet ergens vandaan komen. Waarom niet per postcodegebied de onroerendezaakbelasting direct terugkoppelen naar de wijken? Waarom niet een financiële heffing ten behoeve van een 'eigen' *business improvement district*? En als je het daar toch over hebt: drugsverslaafden jatten in stadscentra voor miljoenen euro's per dag uit winkels. Waarom zou je winkeliers

en verzekeraars niet interesseren in de financiering van de – succesvolle – opvang in gecontroleerde gebruikersruimten?

Velen benadrukken onder het kopje 'beschikbare middelen' ook de noodzaak van een voldoende *ondersteuning*, met name door 'oplossingsmakelaars'. In vele vormen en onder vele namen komen zij terug in onze interviews. Soms zijn het bewoners zelf die een dergelijke rol vervullen; buurtbemiddelaars hebben bijvoorbeeld geleerd eenvoudige conflicten tussen bewoners onderling op te lossen. Maar veelal zijn het 'externen' zoals adviesbureaus die optreden als professionele begeleider en als stimulator. Er liggen vaak veel plannen op de plank bij buurtorganisaties en de consulent fungeert dan als makelaar bij het vormen van samenwerkingsverbanden met sociale spelers.

Veel projecten lopen vast omdat de initiatiefnemers de weg niet weten: kennen niet de procedures, zijn niet bekend in het informele circuit, beheersen het nota schrijven niet. Maar vooral: ze kennen niet de aanbestedingssystemen, weten fondsen niet te vinden. Steeds weer komt de boodschap: er is geen gebrek aan geld, maar de kunst is geldstromen bij elkaar te brengen. Mensen aan de frontlijn klagen daarover: "Het grootste deel van m'n tijd ben ik bezig met creatief geld binnenhalen voor maatschappelijke projecten." Voor 'amateurs' is dat hopeloos.

Tijdpad. Voor er een werkelijke omslag komt en bewoners vertrouwen in eigen kunnen krijgen, is meestal een langere tijd nodig – in de orde van drie tot vier jaar. Dat is te lang voor de meeste normale buurtbewoners, die eerdere tekenen van succes willen zien. Indien plannen te grootschalig en te afstandelijk zijn, moeten ze daarom worden opgeknipt in behapbare blokjes. Idealiter vind je, zegt een ervaren 'veranderaar', een procesoplossing door de wensenlijst van bewoners en de wensenlijst van de overheid, sociale spelers en private partijen naast elkaar te leggen. Aan de overeenkomstige punten kan gemakkelijk worden gewerkt, bijvoorbeeld hondenpoep. Je creëert op een eenvoudige manier een succesje, waardoor er een vertrouwensrelatie ontstaat om aan de grotere problemen te werken.

Het is een terugkerende les uit het veld, je moet bewoners verrassen door een grote actiegerichtheid: "Overtoom als werkprincipe: 'Dat is snel!'" Er is een aantal zichtbare *early wins* wenselijk, met ruimte voor het afsnijden van bochten. Een binnenstadsveteraan: "Het gaat vaak om hele concrete, soms banale dingen"; meer vuilnisbakken plaatsen bijvoorbeeld. Een buurtschouw wordt gevolgd door snelle actie van zogenoemde *clean teams*, een klusbus staat klaar om losse tegels en kapotte straatverlichting direct te repareren: "De gemeente wint hier veel vertrouwen mee." Een jongerenontmoetingsplaats, een speelplan voor kinderen, een aangepast bestemmingsplan: het zijn signalen die uitnodigen tot constructief meedenken. Bij herstructureringen gaat het soms om grotere slagen, die de bewoners het gevoel kunnen geven dat ze nog op het netvlies van de beleidsmakers staan.

Goede bestuurders denken erover na. Bij enquêtes blijken bewoners altijd eerst stoom af te blazen op de publieke dienstverlening; je moet dat als overheid serieus nemen en een aantal stenen des aanstoots snel verhelpen. De publieke diensten moeten daarom niet hun hele budget vastleggen, maar een stukje flexibel houden, zodat bewoners kunnen zeggen "het maakt dus iets uit als je het aankaart." Je moet ook durven de randen van je eigen spelregels op te zoeken of de initiatieven van bewoners te 'gedogen'. In de ene gemeente was de inrichting van een hondenuitlaatcentrum in strijd met het formele beleid, in de andere de bewegwijzering: ze kwamen er beide. Gaat het eenmaal lopen, dan ontstaat er een slipstream- of magneetwerking. Een buurttreksters meldt: "Op het moment dat we ons gaan vervelen, kijken we op het lijstje van de enquête wat het volgende is dat aan de beurt is. Dat is nu de ouderenhuisvesting. De tekenen zijn slecht, maar we laten ons niet meer tegenhouden."

3 TERUGKOPPELEN

De operationele aansturingscyclus wordt gesloten door de terugkoppeling van behaalde resultaten en vergelijking met de eerder gestelde doelen. Daarin zijn drie elementen te onderkennen: het meten van resultaten, het geven van advies, en het verschaffen van rugdekking, en ten slotte het vieren van successen.

Stap 3a: meten en evalueren van resultaten

Hoe groot is het effect van opbouwwerk? "Dat is altijd lastig aan te geven. Ons initiatief werkt zeker preventief, maar hoeveel?" Terwijl er op velerlei terrein aanmerkelijke voortgang is gemaakt, blijft de resultaatmeting problematisch. De onderwijsresultaten van brede scholen zijn niet meetbaar beter. De voordelen van de Deventer Wijkaanpak, een van de beste in het land, konden wel eens beperkt zijn tot een grotere tevredenheid over het 'serieus genomen worden'. Maatstaven als vertrouwen en tevredenheid vormen echter een schuivend paneel, dat zich aanpast aan de 'markt'. Een erkend 'slechte' wijk scoort bijvoorbeeld bij een tevredenheidsonderzoek hoge cijfers, omdat de bewoners een andere schaal hanteren dan elders in de stad.

Je hebt ze nodig, de getallen en de meningen, zeggen onze gesprekspartners, al was het maar om bewoners wakker te schudden: "Hoezo zijn wij de minst veilige buurt?" Dan zetten ze zich wel in voor extra veiligheid en telt ook de bevrediging van goede resultaten: goede meetresultaten vormen een stimulans voor een verdere gedragsverandering. Het logboek van een buurtwacht laat zien dat er elke week zinvol wordt geïntervenieerd bij twee of drie incidenten. De buurt bezet binnen de stad de tweede plaats als het gaat om het verbeteren van de veiligheid; prostitutie, overlast en inbraken zijn sterk afgenomen. In een voorstandsbuurt worden de buurtpreventieverenigingen door de politie per e-mail op de hoogte gehouden van recente ontwikkelingen. Vaak voordat het in de krant komt stuurt de politie een nieuwsbrief: "Dat gaat erg snel. Het verstrekken van goede informatie is belangrijk. Bewoners voelen zich serieus genomen en zien in de politie een goede samenwerkingspartner." In Rotterdam hebben ze dat afgekeken van de

New Yorkse burgemeester Giuliani, die communicatie tot zijn eerste prioriteit uitriep. Elke maand worden er bijvoorbeeld tijdens een nieuwsconferentie nieuwe cijfers gepresenteerd en ook een nieuwe actie aangekondigd zoals graffitibestrijding. Er komen "ontzettend veel journalisten".

Resultaatmeting alleen volstaat echter niet. In een lerende omgeving is nadenktijd nodig: zitten we op het juiste spoor, wat kan er nog beter, hoe kunnen de behaalde resultaten worden ingebed zodat ze niet na afloop van een project verdampen? Zowel veldwerkers als bewoners moeten achterover kunnen leunen om inhoud en proces van de verrichte activiteiten tegen het licht te houden. Dat kan tot drie mogelijke conclusies leiden: het gaat goed ('doorgaan'), er zijn bijstellingen noodzakelijk ('leren') of – zeldzaam – er is op basis van wat we nu weten een fundamenteel andere aanpak die tot veel betere resultaten kan leiden ('creëren'). Speciaal in de sociale sector, waar de evaluatie soms bijna tot een dagtaak lijkt verheven, is het zaak om deze reflectie niet te laten verwateren in procedures. De pilot Rotterdamse ProjectGarages geeft een beeld van wat mogelijk is met een gezamenlijke reflectie in de vorm van een "APK-keuring" van actieprogramma's en voorzieningen (Ruiter et al. 2003). Zoals een projectleider het uitdrukte: "Een keuring is net Sinterklaas. Het is leuk, maar toch ook wel spannend."

Stap 3b: geven van raad en rugdekking

We wezen er al een aantal malen op: uitvoerders – of dat nu de veldwerkers van de sociale spelers of de trekkers van private of buurtinitiatieven betreft – ontlenen hun kracht aan de zekerheid die hoger geplaatsten in de hiërarchie hun bieden. Succes of falen van een initiatief wordt uiteindelijk bepaald door de kwaliteit van de mensen op de frontlijn. Omdat die vaak onontgonnen terrein betreden hebben ze steun nodig. Dat moet niet alleen bij hen bekend zijn maar ook bij alle andere betrokken partijen.

Bestuurders moeten daarom in hun rol als *rugdekker* beschikken over lef en een goede neus. Ze moeten bereid zijn sleutelfiguren in de buurt een grotere handelingsruimte te bieden waarbinnen zij kunnen experimenteren. Velen zeggen dat de politiek geen fouten mag maken, maar een geharde oud-wethouder is het daar fundamenteel mee oneens: "Dat is onzin, dat moet wel kunnen. Je moet een risicozone inbouwen met betrekking tot nieuwe initiatieven." Een collega-wethouder besloot dat ingrijpen nodig was en "dan ga ik me bemoeien met een terrein waar mijn competenties niet liggen en daar maak ik me kwetsbaar mee, maar dat kan me even niet schelen."

Niet iedereen is berekend voor deze uitdagingen. Zowel trekker als rugdekker moet bijvoorbeeld snel kunnen beslissen en bovendien beschikken over enige (financiële) armslag. Ze moeten ook goed 'nee' kunnen zeggen. Maar het belangrijkste is de zekerheid die zij elkaar bieden. Een wooncorporatie keek af bij Schiphol. "Daar is het gelukt om managers aan te stellen voor een heel dorp. Daar is geen sociale cohesie, het is een komen en gaan van mensen, en toch functioneert het goed en is het overzichtelijk." Als er op Schiphol iets fout gaat, wordt direct

de *floor manager* erbij gehaald. "Hij staat hoog in de hiërarchie. Als hij dus belt, dan willen de andere diensten wel rennen. Dat kun je in een buurt ook."

De voorbeelden, vaak van anekdotische aard, buitelen over elkaar heen. B&W van Rotterdam gaven bijvoorbeeld opdracht aan hun stadsmariniers: jullie moeten "doen", alle nadruk moet liggen op "uitvoering". Burgemeester Opstelten liet geen twijfels bestaan bij zijn frontlijn: "Zodra ik het woord beleid hoor... boete!" Op de vraag van een hoge beambte: "Wat is hun mandaat?", gaf hij een ongebruikelijk maar helder antwoord: "Ze hebben geen mandaat, ze mogen alles." De veldwerker was gemotiveerd: "Dat sprak me wel aan." Zijn positie werd al snel beproefd door beoogde samenwerkingspartners, die de burgemeester hadden toegezegd camera's op te hangen. Dat gebeurde ook, maar het waren heel oude camera's. De stadsmarinier belde maar kon pas twee maanden later een afspraak maken met de directeur van de betrokken partij. Zijn tweede telefoongesprek had meer succes: "De burgemeester wil u uitnodigen om volgende week te praten over de camera's. Het is misschien zinvol om samen een voorgesprek te hebben." Het gesprek bleek zeer vruchtbaar.

Stap 3c: succes vieren

Een bevlogen wethouder geeft ons zijn recept voor beweging: "trots op wat gezamenlijk bereikt kan worden, wederzijds vertrouwen en het steeds weer bewijzen daarvan." Die trots vormt een sleutel in veel buurtinitiatieven. Een groep Somalische vrouwen werkt actief mee in het "voortuinenproject" dat een buurtvereniging met steun van de gemeente heeft opgepakt: "Ze hebben het gevoel dat hun inzet verschil maakt." Elders ontaardden spanningen in een vechtpartij tussen etnische groepen. Dit bleek het breekijzer te zijn voor een succesvol overlegplatform. De grootste klager van vroeger stuurde een verontwaardigde brief naar de plaatselijke krant die negatief berichtte: het gaat juist zo goed in de buurt! We zaten aan bij een zwart buurtontbijt waar de bewoners trots vertelden wat ze zelf hebben georganiseerd. Tijdens de Rotterdamse verkiezing van de meest veelbelovende groeibriljant was het gesprek van de dag in een harde kern: hebben "we" veel stemmen gehaald? En aan de Amsterdamse trekkers vroegen we wat het positiefste is dat zij hebben geleerd van de Zeedijk? Ze aarzelden niet: het is hét bewijs dat een straat of buurt nooit hoeft te worden opgegeven. De trekkers tellen hun zegeningen. De straat is weer teruggegeven aan de bewoners: een 'gewone' dorpsstraat met sociale controle. Het is ook weer een aantrekkelijke straat: "Het is nu de derde uitgaansplek van Amsterdam."

Het is een aandachtspunt en goede bestuurders en trekkers houden er rekening mee: succes kweekt succes. Bewoners stoppen soms veel tijd in hun buurt en krijgen daar vaak relatief weinig voor. Bijna alle initiatieven worden getrokken door een klein aantal enthousiastelingen: "Daar word je wel eens niet goed van. Sta je weer alleen de versiering op te hangen of met z'n drieën de straat te vegen." Een ander in een vrolijke zeurpartij: "Sta je naderhand weer een paar uur af te wassen!" Externe erkenning kan daarom functioneel zijn; een goedgekozen schouderklop doet soms wonderen. De oud-voorzitter van een buurtvereniging werd gekozen

tot "wakkere burger", een klein dorp tot "kern met pit" voor de renovatie van het buurthuis door vrijwilligers. In Hoogvliet wordt jaarlijks de 'Hoogvlieter van het jaar'-trofee uitgereikt en twee Rotterdamse trekkers worden uitgenodigd om naar Oslo te gaan voor het kappen van de kerstboom. Maar tegelijk wensen buurtwachten in Rotterdam en Amsterdam "een eigen plek voor onszelf". Tegelijk wil ook de politie op het Rembrandtsplein de witte jacks terug, die hen 's nachts herkenbaar maakten voor elkaar en voor de horecaportiers. Dat was goed voor hun eigen veiligheid en voor die van de kroegbezoekers, maar het droeg ook bij tot de teamgeest.

4 VERANKEREN

De moeilijkste stap in het veranderingsproces betreft de juiste verankering van vooruitgang en verinnerlijking van het nieuwe gedrag. Je kan niet eindeloos doorgaan met een bepaalde geconcentreerde actie: het kost vaak te veel en de buurt- en beleidsagenda's moeten ook worden vrijgemaakt voor nieuwe prioriteiten. Een frontlijnwerker zegt het eenvoudig: "Ik zit hier maar voor bepaalde tijd en dat moet zo blijven. Uiteindelijk moeten alle organisaties zelf hun zaken voor elkaar krijgen."

Idealiter worden de nieuwe gedragspatronen zodanig vanzelfsprekend dat van een andere cultuur kan worden gesproken: een andere manier van met elkaar dingen gedaan krijgen. Er zijn drie kapstokken om de empirische bevindingen aan op te hangen: het waarborgen van rotatie, het bewaken van een 'constructieve ontevredenheid', en het bouwen aan vertrouwen.

Stap 4a: rotatie waarborgen

Tot stand brengen van verandering is mensenwerk. De sleutel voor blijvend succes is daarom gelegen in het vasthouden van trekkers en het waarborgen van hun adequate opvolging. Velen sluiten zich aan bij de waarschuwing: "Als de trekkers verdwijnen, kan alles in elkaar zakken." Tezelfdertijd onderstrepen zij de gevaren van een te beperkte rotatie. De ons-kent-onsmentaliteit in de buurten en het coöptatiesysteem maken dat het vaak dezelfde mensen zijn die de kar trekken. Er zijn vele bestuurders nodig uit een kleine kweekvijver. Die trekkers zitten bovendien vaak te lang en ontwikkelen zich tot een soort niet-gekozen buurtburgemeester. Daardoor wordt het risico van inkapseling door overheid en sociale spelers versterkt en ontstaat zelfs de kans dat de trekkers, in plaats van een deel van de oplossing, een deel van het probleem gaan vormen. Zoals een bestuurder zegt: "Ze worden minder kritisch op ons."

Een van de vragen van het vrijwillige buurtwerk is dus hoe een zinvolle rotatie van de trekkers kan worden bevorderd. Keer op keer werd het punt gemaakt. Buurten veranderden en wijkraden vaak veel minder, bingoavonden zijn al heel lang het 'eigendom' van een paar mensen. Buurtcentra worden veelal geleid door "oud wit kader" dat te weinig contact heeft met de nieuwe bewoners. De leden van een bewonersklankbordgroep zouden bij voorkeur om de vijf jaar moeten

worden vervangen, maar sommigen zitten er al tien jaar, dit ondanks het feit dat de gemeente hen in geval van nood kan ontslaan. De oude garde verzet zich tegen gedwongen aftreden en wordt daarin gesteund door de frontlijn van de sociale spelers die niet graag hun netwerk verloren zien gaan. En een gefrustreerde horecaondernemer legt ons uit: "Er zit een aantal 80-jarigen in dat bestuur en die willen alleen maar behouden. Als de gordijntjes voor de ramen scheef hangen, bellen ze de wethouder."

Het gaat om een kwetsbaar evenwicht: "Een buurtnetwerk moet voldoende bescherming bieden en gezellig zijn, maar ook open blijven – er moeten nieuwe mensen bij kunnen komen." In sommige plaatsen wordt dat evenwicht bewaakt door statutaire regelingen, waarin is bepaald welke organisaties vertegenwoordigd moeten zijn of hoe lang mensen zitting kunnen hebben. Tegelijk moet nieuwe instroom worden aangetrokken en dat stuit op weer andere problemen. Het werken in een buurtorganisatie is vaak beperkt aantrekkelijk – veel werk en weinig eer en invloed. Voortdurend dreigt het gevaar van de inkapseling van trekkers of het "afpakken" van hun succesvolle initiatieven door professionals. Een gemeente wil een initiatiefgroep omvormen tot een dorpsraad, maar de trekkers zijn er niet van gediend: "We willen niet het risico lopen om gepolitiseerd te worden." Elders stellen we de 'foute' vraag: 'Wat doet jullie dorpsraad nu?' De voorzitter van het gecoöpteerde stichtingsbestuur, als door een adder gebeten: "We zijn geen dorpsraad. Dat willen we niet zijn." In een voorstandsbuurt weigert de voorzitter van de buurtpreventievereniging mee te denken over het asfalteren van een onverharde weg: "We willen ons richten op veiligheid en zo belangenverstrengelingen voorkomen."

Stap 4b: constructieve ontevredenheid bewaken

Ontevreden, gefrustreerde mensen klagen, opperen destructieve plannen of – als het ze te gek wordt – haken af. Tevreden mensen dragen echter geen verbeteringsideeën aan. Dat geldt in probleemloze voor- en middenstandsbuurten, maar ook elders wanneer een probleem opgelost lijkt te worden en de druk van de bewonersketel gaat: "Het zichtbaar worden van succes kan een rem op succes worden." Bewoners bundelden zich bijvoorbeeld in een buurtraad om de leegloop van hun buurt tegen te gaan. Ze kraakten een leegstaand pand en vestigden er een buurtcentrum, dat een democratisch verkozen bestuur kreeg en met grote eigen inzet en uiteindelijk ook steun van de politiek succes boekte. Met het afnemen van het probleem waarvoor ze zich hadden georganiseerd, liep echter de animo voor het buurthuisbestuur terug en raakte de buurtbetrokkenheid in de versukkeling.

Op welke wijze kan worden bevorderd dat blijvend sprake is van een constructieve ontevredenheid? Het vereist evenwichtskunst: "Als de overheid te veel naar zich toetrekt, krijgen de tegenspelers in de wijkaanpak de neiging achterover te gaan leunen." Overheid en sociale spelers moeten de bewoners ook niet "pamperen": niet alle besluitruimte en macht uit handen geven. Maar mensen moeten wel kunnen geloven in hun eigen invloed: ze moeten – op zijn minst figuurlijk –

eigenaar willen zijn van hun buurt. Ervaren bestuurders weten het: "Trotse bewoners zijn de beste ambassadeurs, beter dan bestuurders en politici." Ze investeren daarom in mooie gebouwen, in cultuur op straat, in verzorgd groen, in goede voorzieningen.

Wooncorporaties ontwikkelen nieuwe huurkoopconstructies, omdat bewoners zich dan meer verbonden voelen met hun buurt en die loyaliteit vertalen in een grotere sociale betrokkenheid met velerlei positieve doorwerking. Een "woongroep" van senioren is bijvoorbeeld georganiseerd in een vereniging die invloed heeft op de instroom van nieuwe bewoners. Dat recht schept ook verplichtingen om nieuwe buren welkom te doen zijn en elkaar in geval van nood bij te staan. Zou je verder moeten gaan, bijvoorbeeld door een inschrijving te openen voor het zelfbeheer van de openbare ruimte in een buurt zoals dat al gebeurt met trapveldjes of ander openbaar groen?

De voorwaarden voor een constructieve ontevredenheid dienen echter niet alleen van toepassing te zijn op bewoners, maar moeten ook gelden voor de betrokken functionarissen bij de overheid en de sociale spelers. Dat is niet vanzelfsprekend. Teleurgestelde veldwerkers werden murw geslagen door jojobeleid en niet nagekomen beloften: "Ik moest kiezen: stap ik eruit of ga ik het beter doen." Onze informant koos voor het laatste en met hem velen. Het gaat om aanvallend denken: "Ik hoef geen geld, geef me bevoegdheden en mogelijkheden om geld te matchen." Geef ons de beleidsruimte om creatief te kunnen zijn, om geld met geld te maken, om grenzen te verleggen: het enthousiasme en het actieprogramma zijn er al. Ze erkennen: "Dat ligt deels in onszelf, maar er moet ook oog voor zijn vanuit Den Haag."

Te veel tevredenheid is ook onder de beleidsmakers des duivels oorkussen. Een wijkaanpak "is een beetje in een valkuil getrapt: we worden geloofd en geprezen in het hele land." Daardoor zijn overheid en sociale spelers te weinig zelfkritisch zodat men "doorakkert" langs vaste paden. Mensen zijn vergadermoe; de creativiteit is eruit. Een oud-wethouder raadt aan: de wijkaanpak moet "even stoppen en na evaluatie opnieuw beginnen". Het is "te veel, te dikke deken", te geïnstitutionaliseerd geworden. Alle ballast – vaste stramienen, vergaderingen, en dergelijke – moet eruit weggesneden. We moeten "APK-keuringen" invoeren, oppert een ambtenaar, en daardoor in samenwerking met trekkers en andere bewoners eventuele manco's opsporen zoals slijtage, samenwerkingsproblemen, in- of uitsluiten van bewoners. Om ambtenaren fris te houden worden in sommige gemeenten de wijkcoördinatoren na een bepaalde tijd horizontaal 'gepromoveerd' naar andere wijken.

Stap 4c: bouwen aan vertrouwen

Ervaren bestuurders waarschuwen voor het gevoel van "we zijn er wel", waardoor de politieke prioriteit verschuift naar andere problemen of buurten. Uiteindelijk moet de wisselwerking van de bewoners binnen een buurt en van de buurt met overheid, sociale en private spelers vanzelfsprekend worden, zichzelf

met normale routines instandhoudend en vernieuwend. Een dergelijke samenwerking vereist een vertrouwensbasis die nu veelal nog onvoldoende aanwezig is.

Een eerste voorwaarde daartoe is het waarborgen van blijvende steun, zowel financieel als politiek. We noemden vele voorbeelden van jojobeleid. Een politieagent: "Dan moet er weer meer blauw op straat, moeten we de wijk in, samenwerken met anderen en dan weer niet." Opbouwwerk heeft te weinig draagvlak en dat maakt het beleid kwetsbaar: "Het is een bonbonnetje en momenteel is het tijd voor roggebrood." Er zijn echter ook de goede voorbeelden van gemeenteraden die over de volle breedte een initiatief steunden en een langetermijnfinanciering waarborgden. Beleidsmakers leerden samenwerken. Binnen het ambtelijk apparaat, vertellen ze, zit de brede school goed tussen de oren. De kokers verdampen als het ware en daardoor lopen rijksprogramma's als *Heel de Buurt* en *Onze Buurt Aan Zet* maar ook allerlei gemeentelijke acties via de scholen. Politici – de voorzitter van de stadsdeelraad in een herstructureringsgebied en de wethouder van de centrale stad bijvoorbeeld – maakten een doorbraak naar "een soort eenheid van bestuur" toen zij de verantwoordelijkheid deelden voor de besteding van het enorme blok GSB-geld.

Overheden leerden ook samenwerken met sociale en private spelers. Het bijzondere van hun stad is de mentaliteit van "samen iets voor elkaar krijgen", zeggen ze. Er zijn samenwerkingsverbanden van 25 verschillende instanties, die overleggen op directieniveau. Een gemeente bleek een waardevolle partner te zijn voor andere partijen zoals een wooncorporatie en grote ondernemingen. Ondernemers(verenigingen) merkten dat ze konden *wheelen en dealen* met de overheid: "Ze weten dat er te praten valt met de overheid. Het gaat niet om de autoriteit, maar om dat je ook wat te bieden hebt en dat mensen er graag bij willen horen."

Ondernemingen leerden van hun kant inhoud te geven aan hun *license to operate*. Shell Pernis sloot een convenant met naaste buur Hoogvliet en betaalde mee aan de aanleg van een *fly-over* over de snelweg die het stadsdeel scheidt van de rest van Rotterdam. Dow Chemical voert in Terneuzen een actief buurtbeleid: "We moeten verantwoord omgaan met de hele onderneming, want we zijn afhankelijk van de acceptatie door de omgeving." Hun bewonersadviesraad heeft een antenne- en communicatiefunctie. Het bedrijf vergadert ook eenmaal per jaar met de dorpsraden van Zeeuws-Vlaanderen en met de colleges van B&W. Het bedrijf richtte omgekeerd een leercentrum met computers voor ruim 100 personen in op het regionaal opleidingencentrum en werkte intensief mee in diverse stageverbanden en gastcolleges. De laatste bewoner van Boerengat, een minibuurt in de schaduw van de fabriek, weet de grote buur te waarderen: "Als er wat is, hoeven we maar een kik te geven en ze doen er wat aan."

De finale vertrouwenstoets is echter gelegen in de vrijwillige verbanden tussen bewoners onderling of met private partijen. Bewoners geloven vaak niet in de

mogelijkheden van hun samenwerking; een wethouder zegt: "Doe nou toch 'ns niet zo Calimero; kijk eens wat je tot stand hebt gebracht." Voor er een werkelijke omslag komt en bewoners vertrouwen in eigen kunnen krijgen, is drie of vier jaar nodig waarin bovendien een aantal vroege en duidelijk zichtbare successen worden geboekt. Begint het eenmaal te lopen, dan vervagen traditionele scheidslijnen. Turkse buurtbewoners namen deel aan een actie tegen een Turkse winkelier die overlast veroorzaakte. Bij de ombouw van de Zeedijk speelden de daar gevestigde, traditioneel op zichzelf gerichte Chinese ondernemers een belangrijke rol bij het tot nieuw leven brengen van ook hun buurt: "De Zeedijk is ook een soort Chinatown."

Er is een laatste les die ons werd voorgehouden door een paar gelouterde veldwerkers met veel jaren frontervaring. Buurtinitiatieven moeten niet kunstmatig in leven worden gehouden. Je moet burgerinitiatieven beschouwen als een veenbrand: als de brand is uitgewoed, moet je het vuur de kans geven te verdwijnen. Wanneer daaraan behoefte is, laait het later en op een andere plaats wel weer op. Onze deskundigen waarschuwden: bureaucratieën kunnen daar niet mee omgaan. Ze zoeken permanente overlegpartners die ze willen binden binnen vaste structuren en processen. Nog niet alle beleidsmakers en uitvoerders beheersen de kunst van het loslaten. Maar als het toch – om welke reden dan ook – is afgelopen, zorg er dan voor dat alle sporen van de eerdere activiteit zijn opgeruimd: laat nooit een negatieve erfenis of herinnering achter.

BIJLAGE 2: ACTIVERENDE ZELFANALYSE

Het volgende formulier is ontworpen om beleidsmakers en -uitvoerders bij te staan bij een zelfanalyse van hun buurtbeleid. Die analyse dient idealiter als beginpunt voor concrete verbeteringsacties.

Het formulier richt zich op een enkele, goed omschreven buurt, die met name door bewoners als een eenheid wordt beschouwd. Die buurt zal dus meestal kleiner zijn dan de door de gemeente onderkende wijk. Om 'algemeenheden' te voorkomen wordt invullers gevraagd bij hun beantwoording steeds deze buurt voor ogen te houden.

Het formulier wordt idealiter voor een enkele buurt ingevuld door meerdere mensen, zodat verschillende invalshoeken worden belicht. Te denken valt aan wethouder(s), gemeentehuisambtenaren, wijkcoördinatoren, leidinggevenden en frontlijnwerkers van sociale spelers (dat wil zeggen wooncorporaties, politie, scholen) en buurtbewoners. Door onderlinge vergelijking wordt duidelijk welke verschillen in inzicht aandacht vragen.

1. Startgegevens

Buurt:	Eventuele omschrijving:
Invuller:	
Relatie met buurt*:	

* Bijvoorbeeld bewoner, buurtconciërge, wethouder

2. Beoordeling aandachtspunten

Het volgende overzicht van aandachtspunten verwijst naar de paragrafen 6.2 en 6.3 van het rapport. Invullers wordt gevraagd steeds de desbetreffende tekst te lezen en daarna hun oordeel voor de uitgekozen buurt te geven.

Aandachtspunt	Gewicht*	Huidige kwaliteit**	Denkbare actie***
A. Sociale herovering (alleen in te vullen in geval van een achterstandsbuurt)			
1. Wegbereidersrol overheid			
a. Kwaliteit situatieanalyse			
b. Zwart-witdenken			
c. Voorwaarden verankering			
2. Kaderafspraken tussen overheid en sociale spelers			
a. Leermogelijkheden			
b. Duidelijkheid en geloofwaardigheid			
c. Veranderingsproces			
3. Uitvoering sociale spelers			
a. Uitdaging tot inkleuring			
b. Overdracht bij naderende voltooiing			
c. Focus welzijnswerk			
B. Kansgedreven beleid (in te vullen voor elke buurt)			
1. Aangescherpt veranderingsproces			
a. Uitdragen verhaal			
b. Actiebekwaamheid bewoners			
c. Leeromgeving			
2. Herontwerp bewonersbetrokkenheid			
a. Formaliseren non-beleid			
b. Aantrekken creatieve kern			
c. Prioriteitstelling door bewoners			

* Op schaal van 0 tot 3: 0 = onbelangrijk, 3 = zeer belangrijk

** Alleen in te vullen voor aandachtspunten met gewicht 2 of 3.
Beoordeling op schaal 1 tot 3: 1 = zwak, 3 = sterk

*** Alleen in te vullen bij beoordeling van de huidige kwaliteit met 1 of 2

3. Totaaloordeel

Een levende buurt bestaat bij de gratie van inspirerende trekkers en onderling vertrouwen, zowel binnen de buurt als in de relatie met sociale spelers en overheid. Invullers wordt gevraagd voor elke partij hun kwaliteitsoordeel te geven en denkbare verbeteringsacties en namen van mogelijke trekkers aan te geven.

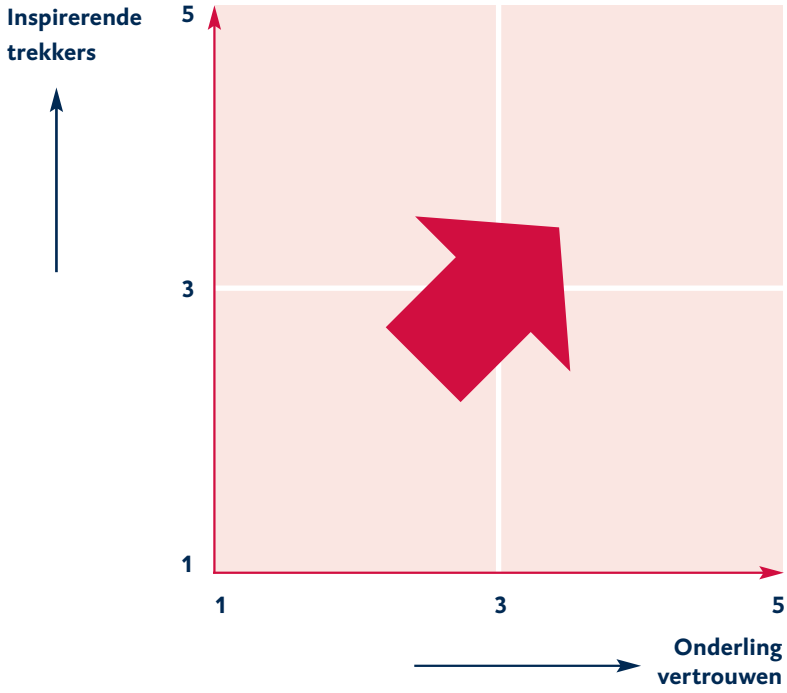
Aandachtspunt	Beoordeling*	Denkbare actie***
A. Buurtbewoners		
1. Inspirerende trekkers		
2. Onderling vertrouwen		
B. Sociale spelers**		
1. Inspirerende trekkers		
2. Onderling vertrouwen		
C. Overheid		
1. Inspirerende trekkers		
2. Onderling vertrouwen		

* Op schaal 1 tot 5: 1 = zeer slecht, 5 = uitstekend

** Bijvoorbeeld welzijnsorganisatie, wooncorporatie, school, politie

4. Samenvattend overzicht

Door de gegevensbeoordeling uit box 3 in te tekenen in onderstaande figuur (afzonderlijk voor buurtbewoners, sociale spelers en overheid) wordt een overzicht verkregen van de uitgangspositie in de buurt.



BIJLAGE 3: OVERZICHT VAN CASUSSEN

1 De Deventer Wijkaanpak
2 De wijkaanpak in Delft
3 Wijkgericht werken in Utrecht
4 Netwerken in Tilburg
5 Zaanstad en de Zaankanteling
6 Beweging in Drentse dorpen
7 Dorpen in Friesland: verenigingsleven, dorpshuizen en sociale ondersteuning
8 Doarpsbelang Reduzum
9 Dorpen in West-Brabant
10 Voorzieningen in Limburgse Dorpen
11 Rotterdam-Schiemond: leefbaarheidsinitiatieven bewoners en wooncorporatie
12 Veiligheid op wijk- en buurtniveau in Utrecht: gebiedsgerichte aanpak
13 Buurtpreventie in Het Gooi
14 Justitie in de Buurt: samenwerking van de instanties op buurt- en wijkniveau
15 Buurtgerichte aanpakken in stadsdeel Amsterdam-Centrum
16 Groninger Vensterscholen
17 Twee brede scholen in Hoogvliet
18 Twee Zaanse Scholen en hun buurt
19 Brede buurtschool Terra College, Den Haag
20 Ouders en kinderen in Bos en Lommer
21 Opzoomeren in Rotterdam
22 Mensen maken de stad: Stadsetiquette in Rotterdam
23 Thuis Op Straat
24 Sport in de buurt
25 Hoogvliet: bewonersbetrokkenheid bij fysieke herstructurering
26 Gorinchem Lingewijk
27 De Peperklip in Rotterdam: een corporatie pakt door
28 Amsterdam Zuidoost

Voor een gedetailleerde beschrijving zie C.A. Hazeu, N.G.J. Boonstra, M. Jager-Vreugdenhil en P. Winsemius (2005).

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

1 Europese Unie
2 Structuur van de Nederlandse economie
3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)
4 Milieubeleid (1974)
5 Bevolkingsgroei (1974)
6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)
7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)
14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
15 De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)

Tweede raadsperiode (1978-1982)

17 Etnische minderheden (1979)
A. Rapport aan de Regering
B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)
20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)
22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
24 Samenhangend mediabeleid (1982)

Derde raadsperiode (1983-1987)

25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)
26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering;
Deel 2: Pre-adviezen
31 Cultuur zonder grenzen (1987)

32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

35 Rechtshandhaving (1988)
36 Allochtonenbeleid (1989)
37 Van de stad en de rand (1990)
38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
39 Technologie en overheid (1990)
40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
46 Besluiten over grote projecten (1994)
47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
50 Tweedeling in perspectief (1996)
51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
52 Volksgezondheidszorg (1997)
53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

55 Generatiebewust beleid (1999)
56 Het borgen van publiek belang (2000)
57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)
58 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur (2001)
59 Naar een Europabrede Unie (2001)
60 Nederland als immigratiesamenleving (2001)
61 Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid (2002)
62 Duurzame ontwikkeling: bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid (2002)
63 De toekomst van de nationale rechtsstaat (2002)
64 Beslissen over biotechnologie (2003)
65 Slagvaardigheid in de Europabrede Unie (2003)
66 Nederland handelsland. Het perspectief van de transactiekosten (2003)
67 Naar nieuwe wegen in het milieubeleid (2003)

Zevende raadsperiode (2003-2007)

68 Waarden, normen en de last van het gedrag (2003)

69 De Europese Unie, Turkije en de islam (2004)

70 Bewijzen van goede dienstverlening (2004)

71 Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid (2005)

Rapporten aan de Regering nrs 1 t/m 67 en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn niet meer leverbaar.

Alle studies van de WRR zijn beschikbaar via de website www.wrr.nl.

Rapporten aan de Regering nrs 68 t/m 71 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Prinsengracht 747-751, 1017 JX Amsterdam (www.aup.nl).

VERKENNINGEN

Zevende raadsperiode (2003-2007)

1 Jacques Pelkmans, Monika Sie Dhian Ho en Bas Limonard (red.) (2003) Nederland en de Europese grondwet

2 P.T. de Beer en C.J.M. Schuyt (red.) (2004) Bijdragen aan waarden en normen

3 G. van den Brink (2004) Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland

4 E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) (2004) De staat van de democratie. Democratie voorbij de Staat

5 P.A. van der Duin, C.A. Hazeu, P. Rademaker en I.J. Schoonenboom (red.) (2004) Vijfentwintig jaar later. De Toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces

6 H. Dijstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) (2004) Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren

7 W.B.H.J. van de Donk, D.W.J. Broeders en F.J.P.M. Hoefnagel (red.) (2005) Trends in het medialandschap. Vier verkenningen

8 G. Engbersen, E. Snel en A. Weltevrede (2005) Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken

Alle *Verkenningen* zijn uitgegeven bij Amsterdam University Press, Prinsengracht 747-751, 1017 JX Amsterdam (www.aup.nl).

VOORSTUDIES EN ACHTERGRONDEN

Hieronder worden de publicaties uit de WRR-serie Voorstudies en achtergronden opgesomd vanaf de vijfde raadsperiode. Een volledig overzicht van de voorstudies is beschikbaar op de WRR-website (http://www.wrr.nl) of aan te vragen bij het bureau van de WRR (070 - 356 46 25).

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

V82 W.J. Dercksen e.a. (1993) Beroepswijs onderwijs. Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid

V83 W.G.M. Salet (1994) Om recht en staat. Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen

V84 J.M. Bekkering (1994) Private verzekering van sociale risico's

V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema (1994) Versnelling juridische procedures grote projecten

V86 CSHOB (1995) Aspecten van hoger onderwijs. Een internationale inventarisatie

V87 T. van der Meij e.a. (1995) Ontwikkelingen in de natuur. Visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan

V88 L. Hagendoorn e.a. (1995) Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa

V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen (1995) Een gedifferentieerd Europa

V90 J. Rupnik e.a. (1995) Challenges in the East

V91 J.P.H. Donner (rapporteur) (1995) Europa, wat nu?

V92 R.M.A. Jansweijer (1996) Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening

V93 W. Derksen, W.A.M. Salet (red.) (1996) Bouwen aan het binnenlands bestuur

V94 SEO/Intomart (1996) Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers

V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.) (1996) Fundamental Questions about the Future of Health Care

V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.) (1996) De sociale segmentatie van Nederland in 2015

V97 J.C.I. de Pree (1997) Grenzen aan verandering. De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur

V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong (1997) Volatilisering in de economie

V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp, M.P. Pradhan (1997) Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen

V100 J.P.H. Donner (1998) Staat in beweging

V101 W.J. Vermeulen, J.F.M. van der Waal, H. Ernste, P. Glasbergen (1997) Duurzaamheid als uitdaging. De afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in confrontatie en dialoog

V102 W. Zonneveld en A. Faludi (1998) Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening

V103 Verslag en evaluatie van de vijfde raadsperiode (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

V104 Krijn van Beek (1998) De ondernemende samenleving. Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid

V105 W. Derksen et al. (1999) Over publieke en private verantwoordelijkheden

V106 Henk C. van Latesteijn (1999) Land use in Europe. A methodology for policy-oriented future studies

V107 Aart C. Liefbroer en Pearl A. Dykstra (2000) Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970

V108 Bart Wissink (2000) Ontworpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid

V109 H. Mommaas, m.m.v. W. Knulst en M. van den Heuvel (2000) De vrijetijdsindustrie in stad en land. Een studie naar de markt van belevenissen

V110 H. Dijstelbloem en C.J.M. Schuyt, red. (2002) De publieke dimensie van kennis

V111 M.C.E. van Dam-Mieras en W.M. de Jong, red. (2002) Onderwijs voor een kennissamenleving. De rol van ICT nader bekeken

V112 Wendy Asbeek Brusse, Harry van Dalen en Bart Wissink (2002) Stad en Land in een nieuwe geografie. Maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek

V113 G.A. van der Knaap (2002) Stedelijke bewegingsruimte. Over veranderingen in stad en land.

V114 F.J.P.M. Hoefnagel (2002) Internet en cultuurbeleid. Over de gevolgen van ICT voor het cultuurbeleid van de Nederlandse overheid

V115 Gabriël van den Brink (2002) Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers

V116 Willem Witteveen, Bart van Klink, met bijdragen van Wouter de Been en Peter Blok (2002) De sociale rechtsstaat voorbij. Twee ontwerpen voor het huis van de rechtsstaat

V117 Rein de Wilde, Nikki Vermeulen en Mirko Reithler (2003) Bezeten van genen. Een essay over de innovatieoorlog rondom genetisch gemodificeerd voedsel

Overige publicaties

Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)

Eigentijds burgerschap. WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)

Mosterd bij de maaltijd. 20/25 jaar WRR (1997)

De vitaliteit van de nationale staat in een internationaliserende wereld (2002)