

Een wijkgerichte aanpak:  
**HET FUNDAMENT**

**Jos van der Lans**  
Cultuurpsycholoog

# Een wijkgerichte aanpak: **HET FUNDAMENT**

Een beschouwing opgesteld in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Jos van der Lans  
Cultuurpsycholoog

Amsterdam  
Februari 2014

## **Het stormt.**

Bezuinigingen, decentralisaties, burgerkracht, participatiesamenleving, eigen verantwoordelijkheid, thuiszorg, mantelzorg, sociale wijkteams, zelfredzaamheid, Participatiewet, sociaal doe-het-zelven, systeemwereld, transitie, AWBZ, leefwereld, vrijwilligerswerk, generalisten, jeugdzorg, WMO - de woorden dwarrelen als losse blaadjes over elkaar heen.

Weinig is zeker, alles lijkt ter discussie te staan. Toch is er een houvast. Ergens krijgen deze woorden vaste grond onder de voeten. Ergens moeten ze landen. Daarover gaat deze notitie. Over het speelveld van een snel veranderende verzorgingsstaat. Over wijken en wijkgericht werken.

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>De actualiteit van de wijkenaanpak</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Van wijkgedachte tot wijkgericht werken - de geschiedenis</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Werkt de wijkenaanpak? - valkuilen &amp; resultaten</b>	<b>13</b>
<b>4</b>	<b>Wat werkt in de wijkenaanpak? Ingrediënten van succes</b>	<b>17</b>
	1. Integraal werken vraagt om een afgebakend gebied	17
	2. Een preventieve aanpak vraagt om de organisatie van nabijheid	18
	3. De wijkenaanpak maakt van burgers niet louter dragers van problemen, maar eigenaren van oplossingen; oftewel, door eigenaarschap organiseert duurzame betrokkenheid	19
	4. De wijkenaanpak leert dat het allereerst om mensenwerk gaat en niet om instituties: de triomf van best persons	20
	5. De wijkenaanpak kan niet zonder groot draagvlak - succes vergt vitale coalities	21
	6. De wijkenaanpak verdient zichzelf terug en draait om meerdere financieringsbronnen	22
<b>5</b>	<b>De toekomst van het wijkgericht werken</b>	<b>25</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>29</b>



# 1

## De actualiteit van de wijkenaanpak

De Nederlandse verzorgingsstaat is volop in beweging. Beleidsmakers en wetenschappers hebben daar een passend woord voor bedacht: transitie. Het is het verzamelwoord voor verschillende veranderingen die zich tegelijkertijd aan het voltrekken zijn. Eén van de aandrijfwielen daarvan is het voornemen van de regering om belangrijke taken op het terrein van zorg, jeugd en werk over te dragen aan gemeenten. Dat gebeurt niet alleen omdat de rijksoverheid zich gedwongen ziet haar uitgaven terug te dringen, maar vooral ook omdat de overtuiging steeds breder is gaan leven dat we onze verzorgingsstaat anders moeten inrichten.

De logica van de klassieke, nationaal georganiseerde verzorgingsstaat past namelijk steeds minder op de werkelijkheid die hij zelf heeft voortgebracht. Mensen zijn mondiger en zelfstandiger geworden. In plaats van Haags beleid vraagt een moderne samenleving om ruimte voor eigen initiatief en sociaal ondernemerschap. Die ruimte vinden mensen niet op het Binnenhof, maar in hun woonomgeving, in hun sociale netwerken, in hun gemeenten. Daar gaat de transitie dan ook in de eerste plaats over. Zij moet ruimte maken voor de beweging vanuit de samenleving, beweging van onderop, ruimte voor burgers en hun verbanden, voor professionals en hun werkzaamheden. Zo werken de veranderingen toe naar een andere vormgeving van de verzorgingsstaat die niet langer geregeld wordt in de Tweede Kamer, maar wortel schiet in steden, dorpen, buurten en wijken.

5

Daarmee is het woord gevallen dat in deze transitie eigenlijk het minst ter discussie staat: wijken. Bijna ongemerkt zijn wijken de afgelopen jaren uitgegroeid tot de arena waar al deze veranderingen uiteindelijk hun beslag zullen moeten krijgen. Wijken zijn - zo valt regelmatig te beluisteren - 'de landingsbaan voor de drie decentralisaties'. Vrijwel elke gemeente herordent momenteel de professionele manschappen van het welzijnswerk, de maatschappelijke dienstverlening, de zorg, de jeugdzorg en de arbeidsbemiddeling in sociale wijkteams, die integraal, generalistisch en dichtbij burgers moeten gaan opereren. Er wordt gesproken over wijkbudgetten. Er worden huizen van de wijk geopend. Er zijn wijkmonitoren. En niet te vergeten natuurlijk: wijkbewoners, die het heft in eigen hand nemen en steeds vaker wijkvoorzieningen in zelfbeheer nemen.

Wijken zijn aldus het speelveld van stedelijke innovaties geworden. Daarbij gaat het om meer dan alleen achterstandswijken. Vanwege de slechte kwaliteit van woningen en een opeenstapeling van sociale problemen met betrekking tot gezondheid, werkloosheid, criminaliteit, jongerenoverlast en schooluitval waren dat doorgaans de wijken waar de meeste aandacht naar uitging. Tot in het recente verleden zijn daarvoor grote nationale programma's gelanceerd met torenhoge ambities om de achterstanden in deze wijken teniet te doen. De krachtwijkenaanpak die in 2007 door de toenmalige minister Vogelaar van start is gegaan is daar het laatste voorbeeld van. Maar dit beleid kende vele voorgangers, van nationale stadsvernieuwingsprogramma's tot grootstedelijke sociale vernieuwingsdoelstellingen.

Bij de hedendaagse gerichtheid op wijken gaat het echter om meer dan alleen de allerzwakste wijken, het gaat om een heroriëntatie in het denken over steden en gemeenschappen, over de wijze waarop voorzienin-

gen georganiseerd moeten worden en problemen samen met burgers kunnen worden aangepakt. Wijken zijn, met andere woorden, de laboratoria geworden waar die nieuwe decentrale verzorgingsstaat tot ontwikkeling moet worden gebracht. De wijkenaanpak is niet langer iets extra's; het is de basis, het fundament van een andere wijze van overheidshandelen en organisatie van sociale betrekkingen. Anders gezegd: het gaat niet alleen om een *transitie*, een verplaatsing van besluitvorming, beleidsvaststelling en uitvoeringsorganisatie van Den Haag naar gemeenten, het gaat ook om een *transformatie*, om een ingrijpende verandering van instituties en sociale arrangementen.

Dat is een spannende onderneming. Voor de rijksoverheid die zich niet langer zoals in het verleden tot programmamaker kan opwerpen; voor gemeenten, die een zware verantwoordelijkheid moeten gaan waarmaken; voor professionals die het dagelijkse werk moeten gaan doen; en - last but not least - voor burgers die ruimte krijgen om zaken die hun levens raken meer en meer naar eigen hand te zetten. De uitdaging van het wijkgericht werken is om in dit proces de komende jaren substantiële vooruitgang te boeken.

Daar wordt momenteel in stad en land door velen hard aan gewerkt, waarbij zij overigens niet in het luchtledige hoeven te beginnen. De nieuwe wijklaboratoria kunnen voortbouwen op het verleden. Er is al veel gebeurd, we hebben al veel geleerd - er is een stevig fundament. De wijkenaanpak kent namelijk een even rijke als leerzame geschiedenis.

# 2

## Van wijkgedachte tot wijkgericht werken - de geschiedenis

Wijken hebben in de moderne geschiedenis van steden altijd tot de verbeelding gesproken. Want zodra mensen op een overzichtelijke oppervlakte hun levens gaan organiseren, vallen ze uiteen in groepen, belangen, gebruiken en gewoonten, die zich op een of andere manier uitsorteren in aparte stadsdelen, buurten en wijken. Elke stad vindt daarvoor haar eigen plattgrond, soms getekend door fysieke kenmerken als water en wegen, dan weer door religieuze verschillen en achtergronden, dan weer door ambachten en nijverheid of andere oorzaken. Rijk en arm, jong en oud, mannen en vrouwen, nieuwkomers en langzitters, iedereen krijgt ergens in de stad zijn plek, zijn wijk, zijn thuis. Daarmee doemt onvermijdelijk de vraag op wat nu eigenlijk een ideale wijk is. Daar is in de loop der jaren veel denkwerk in geïnvesteerd, zeker vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw toen steden zich razendsnel uitbreidden. Hoe kan een stad groeien op een manier die leefbaar is? Wat voor wijken horen daarbij?

In het begin van de vorige eeuw meende men dat zo'n nieuw ontworpen wijk het beste de sfeer van een dorp kon uitstralen, een gedachtegoed dat was geïnspireerd door de Britse stedenbouwkundige Ebenezer Howard (1850-1928), de bedenker van tuinsteden. Beïnvloed door zijn denken wilden stadsontwerpers de compactheid van de stad in uitbreidingsgebieden combineren met de rust en ruimte van het platteland. Tuinwijken werden daarom groen en ruim opgezet, met tuintjes aan voor- en achterkant van woningen. Die vormgeving was een reactie op de opeenstapeling van verpauperde woningen waarmee de explosieve groei van de steden in de negentiende eeuw was opgevangen. Kelderwoningen zonder ramen, bedsteden waar vijf kinderen sliepen en eenkamerwoningen waar zes mensen leefden waren bepaald geen uitzondering.

In de nieuwe wijken, vaak gebouwd door sociale ondernemers en jonge woningbouwverenigingen, moesten deze benauwenissen overwonnen worden door licht, lucht en ruimte als leidraad te nemen. Zo zijn er in Nederland veel wijken aangelegd. Wijken, waar kroegen geweerd werden en de gemeenschapszin centraal stond. Deze stadsdelen moesten een vruchtbare voedingsbodem zijn voor gezond en fatsoenlijk leven en bewoners afhouden van de verschrikkingen en verleidingen die elke grote stad met zich meebrengt, zoals daar zijn: drank, criminaliteit, dakloosheid, armoede, geweld en prostitutie.

De naoorlogse wederopbouw en uitbreiding van steden borduurde voort op deze pogingen om het onstuimige stedelijke leven onder controle te krijgen. Dat kreeg in het beleid ook een naam: 'de wijkgedachte'. Deze filosofie werd in 1946 helder verwoord door de klassiek geworden studie *De stad der toekomst, de*



*toekomst der stad. Een stedenbouwkundige en sociaal-culturele studie over de groeiende stadsgemeenschap.* Niet toevallig kwam deze studie uit de koker van de gemeente Rotterdam. De Maasstad was in de oorlog immers grotendeels platgebombardeerd, en moest als het ware van de grond af aan weer worden opgebouwd.

Al tijdens de oorlog was er daarom een studiegroep aan het werk gezet onder leiding van de directeur van de Rotterdamse dienst Volkshuisvesting, ing. A. Bos. Deze studiegroep ontwikkelde de wijkgedachte als panacee tegen de op de loer liggende kwaadaardigheden van de grote stad. Het idee was om in een snel veranderende wereld van wijken stabiele en gezonde sociale gemeenschappen te maken, die als buffer zouden kunnen fungeren tegen de gevaren van het moderne stedelijke leven (anonimiteit, zedenverwildering, zinnenprikkelend amusement). Maar niet alleen dat: wijken zouden ook de plek moeten zijn waar de verschillende zuilen met elkaar zouden kunnen samenleven en betrokkenheid van burgers zou kunnen worden gerealiseerd.

Het rapport zette de toon voor de eerste periode van de wijkenaanpak. Veel naoorlogse nieuwbouwwijken werden ontworpen met de filosofie van deze wijkgedachte in het achterhoofd. Maar in de loop van de jaren vijftig ontstond er ook twijfel of een wijk nu eigenlijk wel die allesomvattende betekenis voor zijn bewoners had. De langzaam herstellende welvaart gaf stedelingen immers een veel grotere actieradius dan alleen hun wijk. De brommer kwam op, bioscopen trokken steeds meer publiek naar het centrum, de afstand tot het werk nam toe.

De jonge socioloog Jacques van Doorn was een van de eersten die de wijkgedachte ter discussie stelde. In 1955 schreef hij een essay *Wijk en stad: reële integratiekaders?* waarin hij zich afvraagt hoe reëel het is om de wijk zo ongeveer los van de rest van de samenleving te zien. Hij was niet de enige die twijfelde. Met de groei van de welvaart verdween in de jaren zestig de wijkgedachte naar de achtergrond en werden de wijken die werden aangelegd grootschaliger en stedelijker. De Amsterdamse Bijlmer is daar uiteindelijk uit voortgekomen: groots en groen, niet langer klein en dorps.

8

In de jaren zeventig ontwikkelde zich in de aandacht voor wijken een nieuwe periode. De woningen in de wijken die in het begin van deze eeuw waren gebouwd, waren voor een groot deel in zo'n slechte staat dat er op grote schaal ingegrepen moest worden. Zo ontstond de stadsvernieuwing, waarmee de rijksoverheid vele honderden miljoenen in het verbeteren van deze wijken investeerde. Het waren de jaren van protest en activisme. Dat leidde in de meeste steden tot een planmatige aanpak van wijken, waarbij bewoners in de besluitvorming een belangrijke rol speelden. 'Bouwen voor de buurt' werd dat in veel steden genoemd, met betaalbare woningen voor gewone mensen met niet al te hoge inkomens. Het was de tijd dat het opbouwwerk glorieerde en bewoners veel wijkwelzijnsvoorzieningen wisten af te dwingen.

Maar deze tweede periode kon niet voorkomen dat buurten van samenstelling veranderden. Integendeel, de stadsvernieuwing creëerde in zeker opzicht reservaten voor sociale woningbouw, waar vanaf de jaren tachtig vooral allochtone bewoners de weg naar toe vonden. De stedelijke samenleving werd heterogener, en daarmee buurten en wijken. De oude volkswijken begonnen in snel tempo te verkleuren, moderne succesvolle stedelingen (lange tijd aangeduid als yuppen) leefden meer en meer op zichzelf en verknoopten zich met netwerken die zich juist minder van buurten en wijken aantrokken.

Zo ontstond de derde periode in de wijkenaanpak. Waren de eerste twee perioden vooral gericht op het *in stand houden* van een buurtgevoel, de derde richt zich juist op het *tot stand brengen* van een wijkgevoel, waarbij de terminologie verandert. In plaats van een wijkgemeenschap spreekt men nu eerder over sociale cohesie en integratie. Het gaat niet langer over vanzelfsprekende overeenkomsten tussen mensen, maar juist om verbindingen tussen verschillende mensen en groepen. Het startsein van deze periode klonk opnieuw in

Rotterdam, waar eind jaren tachtig de term *sociale vernieuwing* werd gemunt, die vervolgens door het kabinet Lubbers-Kok in 1989 tot nationaal motto werd verheven. Icoon van de sociale vernieuwing was het Opzoomeren, dat wil zeggen: het gezamenlijk de straat schoonmaken en schoonhouden, begonnen door bewoners in de Opzoomerstraat in de wijk Delfshaven. Overigens: in Rotterdam bestaat het Opzoomeren nog steeds.

Periode	Tijdperk	Doel	Actoren
1945 - 1960	Wederopbouw Wijken bouwen Volkswijken	onmaatschappelijkheid, ontworteling tegengaan <b>moralistische solidariteit</b>	Particulier initiatief, zuilen, rijk
1975 - 1990	Stadsvernieuwing Wijken verbouwen  Vooroorlogse wijken	Sociaal-economische ongelijkheid bestrijden / betaalbaarheid woningen garanderen <b>Fysieke solidariteit</b>	Rijk, gemeenten corporaties, buurtorganisaties
1990 - 2012	Sociale vernieuwing en krachtwijkenbeleid Naoorlogse wijken	Segregatie, tweedeling tegengaan <b>Leefbaarheid, emancipatie, integratie</b>	Rijk, gemeenten, corporaties en andere organisaties
2012 -	Participatiesamenleving Decentralisaties Verzorgingsstad Alle wijken	Meedoen, activeren, zelforganiseren <b>Horizontale (onderlinge) solidariteit, burgerkracht</b>	Gemeenten, maatschappelijke organisaties, professionals, burgers

9

Sinds de jaren negentig is het steeds duidelijker geworden dat een wijk dus eerder een smeltkroes van verschillende groepen is, dan een homogene gemeenschap die de denkers over de stad in het begin van de twintigste eeuw voor zich zagen als zij over een wijk droomden. Een wijk pak je ook niet meer aan door alleen betere huisvesting te realiseren, maar door wat men een integrale aanpak is gaan noemen, waarin economische, sociale en fysieke doelstellingen moeten worden gecombineerd.

Vanuit deze vaststelling loopt er een rechte lijn van de sociale vernieuwing met een kleine zestig aandachtswijken van het kabinet Lubbers-Kok (1989-1994), via stedelijke vernieuwing (eerste paarse kabinet Kok, 1994-1998) en het Grotestedenbeleid (tweede paarse kabinet-Kok, 1998-2002) naar de veertig krachtwijken die in 2007 door het vierde kabinet-Balkenende werden aangewezen en waar de toenmalige minister voor Wonen, Wijken en Integratie, Ella Vogelaar, haar naam aan heeft verbonden. Ging het er in de stadsvernieuwingperiode allereerst om de slechte *kwaliteit van de woningen te verbeteren*, in de krachtwijkenaanpak ging het om de *kwaliteit van de levens* van de bewoners van een beter perspectief te voorzien. Het doel was om de scores van de wijk, die op gebieden als werkloosheid, criminaliteit, schooluitval, en leefbaarheid in de rode cijfers terecht waren gekomen, via gericht beleid, vastgelegd in wijkactieplannen, richting het stedelijk gemiddelde te brengen.

Wat deze geschiedenis leert, is dat de wijkenaanpak in de loop der jaren zich minder op de woningen en meer op de bewoners heeft gericht; minder op het gemeenschappelijke en de van bovenaf gestimuleerde 'gemeenschapsvorming' en meer op het overbruggen van verschillen en het 'mengen van bevolkingsgroepen', minder op emancipatie van iedereen en meer op het oplossen van achterstanden van bepaalde

groepen. In de wijkenaanpak wordt ook allang niet meer over wijken gedroomd als een voedingsbodem voor een gezond en fatsoenlijk leven, maar als een territorium waar de gezamenlijke inzet van professionals en de betrokkenheid van burgers effectiever kan worden georganiseerd.

Wat dat betreft lijkt de wijkenaanpak aan een nieuwe periode te beginnen, waarin het gebiedsgericht werken als remedie wordt gezien om bureaucratische organisatievormen en moeizame verhoudingen tussen professionals onderling en tussen professionals en burgers te boven te komen. Alle ingrediënten van het laatste decennium in de vernieuwing van het welzijnswerk ('eropaf', Welzijn Nieuwe Stijl) en de ontwikkelingen met betrekking tot de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de komende decentralisaties van de AWBZ, de jeugdzorg en de Participatiewet komen samen in dit nieuwe wijkgericht werken. Dat uit zich het meest concreet in de formatie van sociale wijkteams: teams van generalistisch opererende professionals die in de wijken dichtbij en samen met burgers hun werk moeten gaan doen. In zeker opzicht zou je kunnen concluderen dat de wijkgedachte na een halve eeuw zich daarmee in zeker opzicht meer van professionals meester heeft gemaakt dan van de mensen die in deze wijken wonen.





# 3

## Werkt de wijkenaanpak? valkuilen & resultaten

Ondertussen blijft de vraag actueel die de jonge socioloog Jacques van Doorn in 1955 al stelde: is de wijk wel een reëel integratiekader om burgers mee te laten doen in de samenleving? Of zoals we het nu zouden zeggen: doet een wijk er eigenlijk nog wel toe in het leven van moderne stedelingen? Verwachten we er niet veel te veel van?

Van Doorn beantwoordde deze vragen met enige terughoudendheid: 'de sociale heterogeniteit der nieuwe wijken - en van talloze oudere - maakt een eventuele min of meer totale organisatie van het wijkleven bij voorbaat illusoir. (...) Wij stellen uitdrukkelijk, dat ook volgens ons de moderne stadswijk belangrijke functies kan hebben. Deze zijn echter niet te vinden door het construeren van een ideaal gemeenschapsleven, maar door, uitgaande van bepaalde idealen, aansluiting te zoeken bij reële mogelijkheden, die in de wijksamenleving besloten liggen.'

Hoed u, zo houdt Van Doorn ons voor, voor al te romantische gedachten over wijken en wijkgemeenschappen, die zijn aan hedendaagse burgers niet meer besteed. Misschien zijn de tegenwoordige schotelantennes daar wel het levende bewijs van. Volgens velen zijn wijken waar deze volop aan de gevels zijn gemonteerd eenzijdig samengesteld, maar tegelijkertijd laten deze schotels zien dat deze bewoners voor een groot deel op een heel andere wereld en andere cultuur zijn georiënteerd. In die oriëntatie ontsnappen ze juist aan de wijk waar ze in leven.

Jan Willem Duyvendak, hoogleraar sociologie aan de Universiteit van Amsterdam, meent daarom dat de verwachtingen over de wijkenaanpak niet al te hooggespannen moeten zijn. In een kritische beschouwing in 1999 sprak hij zelfs over mythes die in de wijkenaanpak besloten liggen. Er is namelijk geen sprake van 'de' wijkenaanpak, zo meent hij, maar van heel veel wijkenaanpakken, die vaak ook weer op elkaar afgestemd moeten worden. De verkokering die er juist zou moeten worden opgeheven, plant zich daarom in de wijken vaak ongehinderd voort. Het vaak impliciete idee dat er zoiets bestaat als een authentieke wijkbewoner, bijna synoniem voor de gewone Nederlander, is een fabel. Er bestaan geen gewone Nederlanders meer. Bovendien: 'Het feit dat problemen zich in wijken concentreren, impliceert geenszins dat op die plek de kritische massa aanwezig is om iets aan de problemen te doen.' Anders gezegd: werkeloosheid los je niet in een wijk op. Ten slotte betrapte Duyvendak beleidsmakers in de wijkenaanpak op 'voor burgers denken':

‘het bestwil-denken, het zeker weten wat goed is voor anderen’.

Het zijn waarschuwingen die tot op de dag van vandaag ter harte genomen kunnen worden. Het zijn vooral ook relativeringen die al te enthousiaste plannenmakers en verantwoordelijke bestuurders met de voeten op de grond houden. Wijken en vooral de mensen die er wonen, laten zich niet makkelijk kneden tot respectabele, meewerkende burgers. Niet voor niets prijken dezelfde achterstandswijken jaar in jaar uit bovenaan de slechtewijkranglijsten van het land, ondanks de inspanning die er op gericht zijn om ze te verbeteren. Het wijst erop dat de oorzaken vaak dieper ingrijpen dan de wijkenaanpak kan veranderen. Het gaat om wijken die door de krachten van de economie en de woningmarkt keer op keer op hun plek worden gezet. Bewoners die er als gevolg van de wijkenaanpak uit emanciperen, worden niet zelden vervangen door burgers die onderaan de maatschappelijke ladder staan.

Toch valt er wel degelijk een positief verhaal te vertellen over de wijkenaanpak. De Amsterdamse hoogleraar sociale geneeskunde Karien Stronks constateerde onlangs nog op basis van onderzoek, dat zij samen met gezondheidsonderzoekers uit Maastricht en van het RIVM verrichtte, dat de wijkenaanpak mensen aantoonbaar gezonder heeft gemaakt. Als de wijkenaanpak afgeschaft zou worden dan zou deze volgens haar onmiddellijk weer uitgevonden moeten worden. Dat is een opmerkelijke constatering van een aantal gerenommeerde gezondheidsonderzoekers, omdat onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau eerder in 2013 juist twijfel had gezaaid over de effectiviteit van de wijkenaanpak.

14

Stronks c.s. delen die twijfel niet. Vooral in wijken waar op meerdere thema's tegelijk - wonen, werken, leren/opgroeien, integreren en veiligheid - interventies plaatsvonden, is een positief effect op de gezondheid waarneembaar. Ook in wijken waarin expliciet aandacht was voor gezondheid verbeterde de gezondheid van bewoners in relatief korte tijd. Dat is opmerkelijk, want sinds het uitbreken van de economische crisis is de gezondheidssituatie in achterstandswijken in heel Nederland verslechterd. Steeds meer bewoners roken, voelen zich ongezond of kampen met psychische problemen. In veel onderzochte 'krachtwijken' verslechterde de gezondheid echter minder snel. De stijging van het aantal rokers verliep langzamer, en het aantal psychische problemen nam af. Mogelijk heeft het krachtwijkenbeleid de negatieve effecten van de crisis verzacht. In 'krachtwijken' nam tussen 2008 en 2011 het percentage inwoners met een goede geestelijke gezondheid toe van 73 naar 79 procent, terwijl het in Nederland als geheel juist afnam (van 85 naar 82 procent). En in buurten die meededen aan het 'experiment gezonde wijk' steeg het aantal mensen dat in de vrije tijd wandelt (van 55 procent in 2008 naar 71 procent in 2011).

Stronks ziet dus positieve effecten in wijken waar veel is geïntervenieerd. Dat valt op, omdat dat niet te herleiden is tot één soort interventie, er zijn juist veel verschillende initiatieven genomen. Karien Stronks: 'Het uitgangspunt van de wijkenaanpak was dat lokaal werd bekeken welke problemen de meeste aandacht behoeften, en welke oplossingen het meest geschikt waren. We zagen dan ook een enorme diversiteit in aanpak. Misschien moeten we wel concluderen dat een dergelijke aanpak-opmaat gevolgd moet worden, in plaats van een blauwdruk te geven voor een specifieke interventie.'

De cijfers van de officiële *Outcomemonitor Wijkenaanpak*, die zich op veel meer terreinen richt dan alleen gezondheid, zijn minder sprekend dan die van de Amsterdamse hoogleraar sociale geneeskunde, maar al met al laten ook deze cijfers zien dat investeringen in deze wijken wel degelijk lonen. De waardering voor de leefbaarheid neemt bijvoorbeeld toe. Ten opzichte van 2006 is de gemiddelde

leefbaarheidscore in 2012 in heel Nederland met 5 procent gestegen, in de veertig krachtwijken met 11 procent. Tegen de achtergrond van de economische crisis, waarvan verwacht zou mogen worden dat deze juist in deze wijken zou gaan huishouden, is dat een opmerkelijke stijging.

Overigens wil dit positieve nieuws bepaald niet zeggen dat deze wijken nu uit de problemen zijn. Ze lopen iets van hun achterstanden in, maar de achterstanden zijn in de meeste gevallen nog steeds substantieel. Van de 790.000 bewoners van de aandachtswijken wonen er in 2012 425.000 in een gebied met een leefbaarheidscore van matig of (zeer) negatief. Bijna 100.000 wonen in een gebied met een zeer negatieve of negatieve score op de *Leefbaarometer*. Ongeveer tachtig procent van de zeer negatieve of negatieve leefbaarheidscores in Nederland is in één van de veertig wijken te vinden. Het werk is, met andere woorden, nog lang niet af.

Als je alle studies naar de effecten van de wijkenaanpak overziet, dringt zich eigenlijk een tamelijk eenvoudige conclusie op. Dat is de constatering dat gerichte aandacht werkt en effectiever is als deze een lange adem kent. In bepaalde gebieden, zoals in Amsterdam Zuid Oost, zijn via een langdurig herstructureringsproces met stevige fysieke ingrepen, economische investeringen en sociale interventies, in een periode van tien jaar zelfs spectaculaire resultaten geboekt, waardoor de negatieve bijklank van de Amsterdamse Bijlmer steeds minder opklinkt. De wijkenaanpak vergt - zo kan je het samenvatten - uithoudingsvermogen. De volhouders winnen.





# 4

## Wat werkt in de wijkenaanpak? Ingrediënten van succes

Toch is het wijzen op het noodzakelijke uithoudingsvermogen nog te algemeen. Er is ook veel specifiek te melden over de wijkenaanpak. We weten op basis van de ervaringen van de afgelopen decennia niet alleen dat de wijkenaanpak werkt, we kunnen ook steeds beter benoemen wat er werkt. Onder de vlag van de wijkenaanpak zijn er de afgelopen jaren vele tientallen innovatieve projecten van start gegaan, die zich werkenderweg hebben bewezen. Daar zijn langzaam maar zeker zes methodische uitgangspunten uit te voorschijn gekomen, waarvan onderzoekers, betrokkenen in de wijken, verantwoordelijke beleidsmedewerkers en bestuurders tamelijk eensgezind constateren dat ze voor de aanpak van complexe problemen cruciaal zijn.

17

### 1. Integraal werken vraagt om een afgebakend gebied

Het feit dat in bepaalde wijken de problemen zich opstapelen heeft er toe geleid dat er tegelijkertijd een veelheid van instanties in deze wijken actief is geworden. Voor elk probleem is er immers een aparte discipline, met een aparte financiering en aparte organisaties, waarvan de werkzaamheden dan weer op elkaar moesten worden afgestemd, wat tot veel bureaucratische rompslomp leidde. Om aan deze versnippering te ontsnappen staat het zogenaamde 'integraal werken' al decennia hoog op de agenda van zowel beleidsmakers als professionals. Ondanks alle afstemmingsoverleggen en goede voornemens wilde dat in de dagelijkse praktijk toch niet echt lukken. In de verknipte werkelijkheid van de verzorgingsstaat bleek het keer op keer problematisch om echt integraal te opereren. Mensen bleven toch vooral werken en denken vanuit het kader van de eigen organisatie en - niet onbelangrijk - de eigen financiering.

Het is onmiskenbaar de diensteste van de wijkenaanpak dat deze niet alleen een intentie, maar vooral een aanwijsbaar speelveld heeft gecreëerd voor professionals en instanties om echt over de eigen institutionele grenzen heen te stappen en uit hun hokjes te treden. Niet langer laten zij hun werkzaamheden leiden door de logica van hun eigen instellingen, maar door de leefwereld van mensen waar het om gaat. Een aanwijs-

baar operationeel gebied, de wijk, is daarvoor, zo blijkt, een voorwaarde. Er zijn inmiddels vele voorbeelden van deze intensieve wijk samenwerking waar professionals erin slagen om dwars door gemeentelijke en sectorale piketpaaltjes te breken en elkaar te versterken.

Mooi voorbeeld - te midden van vele andere - is het initiatief dat de gemeente Utrecht en zorgverzekeraar Achmea genomen hebben om in de wijk Overvecht de gezondheid van de bewoners te verbeteren. Alle eerstelijns zorgverleners hebben hier de handen ineengeslagen in een actief netwerk, waarbij ze sneller, actiever en dus preventiever bewoners benaderen. Uit onderzoeksresultaten van deze integrale aanpak blijkt dat de zorgkosten in de wijk lager zijn en de bewoners actiever. De cijfers laten in de periode 2006-2010 een vermindering van zorgkosten zien van 4%. Het percentage Overvechters van 19 jaar en ouder dat de beweegnorm haalt is in deze periode gestegen van 54% naar 65%.

Met deze succesvolle projecten dienen er weer nieuwe vraagstukken op. Want de wijken mogen steeds vaker het speelveld zijn waar integraal gewerkt kan worden, maar daarmee laat zich het begrip wijk niet eindeloos oprekken. Want hoe groot moet zo'n wijk eigenlijk zijn? Wat is de ideale schaal om al deze succesingrediënten echt optimaal tot bloei te laten komen? Een wijk van honderdduizend bewoners is daarvoor te groot. Dat is geen wijk meer, maar een stad. In Amsterdam rekent men nu in wijken van om en nabij de veertigduizend inwoners. De Visitatiecommissie Wijkanaanpak stelde in 2011 vast - met de natte vinger, dat wel - dat de optimale omvang ongeveer tussen de tien- en vijftienduizend bewoners zou bevatten. De ervaringen van de toekomst zullen over dit type operationele vraagstukken preciezere inzichten moeten verschaffen.

18

## 2. Een preventieve aanpak vraagt om de organisatie van nabijheid

Als er een misstand is waar de wijkanaanpak een einde aan wilde maken was dat de te vaak voorkomende situatie dat meerdere professionals zich met bijvoorbeeld één probleemgezin bezig hielden zonder goed van elkaar te weten wat ze aan het doen waren. Dat bleek in onze verkokerde verzorgingsstaat met zijn grote verscheidenheid aan financieringen een hardnekkig probleem. Keer op keer dook er bijvoorbeeld in de jeugdzorg wel een tragedie op, waar een grote hoeveelheid professionals bij betrokken was, zonder dat ze met elkaar veel zoden aan de dijk hadden gezet.

Op veel plaatsen heeft de wijkanaanpak laten zien dat de organisatie van nabijheid bij uitstek de mogelijkheid biedt om hier wat aan te doen. In veel wijken zijn verschillende professionals van verschillende organisaties in een team bij elkaar gebracht om dicht bij mensen effectieve dienstverlening op gang te brengen, waarbij een professional (in plaats van vele) de dienst uitmaakte. De inmiddels gemeengoed geworden formule 'een probleem(gezin), een plan, een professional', tegenwoordig het motto van elk sociaal wijkteam, is in de wijkanaanpak uitgevonden.

Dat is niet zomaar een verandering. Dat is een ander perspectief, met verstrekkende gevolgen. Er wordt anders gekeken. De problemen van mensen worden niet langer uit elkaar getrokken en verdeeld over verschillende deskundigheden en gefinancierd vanuit verschillende kokers. Ze worden op elkaar betrokken, in een logische volgorde gezet en stapsgewijs met elkaar aangepakt. Dat kan alleen maar als professionals in de leefwereld van mensen een rol van betekenis kunnen spelen en een vertrouwensband realiseren. Maar die werkwijze is alleen vol te houden als de achterban mee beweegt, als de financiering, de mandaten, de andere deskundigen, de specialisten, de ambtenaren hierin meegaan. Zo baant de verandering vanuit de

wijken zich een weg door de halsstarrigheid van de systemen. Wat in de leefwereld van mensen begint eindigt tenslotte in de onvermijdelijkheid om het systeem en het beleid aan te passen.

Voorbeelden van deze vormen van georganiseerde nabijheid zijn er inmiddels te over. De meeste gegevens zijn echter bekend van het Frontlijn team in de Leeuwarder wijk Heechterp Schieringen dat als eerste team in 2008 van start ging volgens deze actieve, preventieve aanpak. Uit de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse blijkt dat hun werk een positief maatschappelijk saldo heeft opgeleverd van ruim € 2 miljoen euro. Anders gezegd: iedere per jaar geïnvesteerde euro levert ruim € 2 euro op. De grootste winst is gelegen in het voorkomen van inschakelen van de inzet van andere gespecialiseerde en daarmee dure hulpverleners. Dicht bij mensen opereren heeft dus een preventieve werking. Het aantal ondertoezichtstellingen door Jeugdzorg is vanaf 2008 (start van het Frontlijn team) gedaald met 40 procent, eenzelfde daling werd gerealiseerd voor het aantal huisuitzettingen. Dat zijn spectaculaire resultaten die niet alleen tot de verbeelding spreken, maar ook elders in het land gemeenten hebben gestimuleerd om op een vergelijkbare wijze met sociale wijkteams in de weer te gaan.

### **3. De wijkeraanpak maakt van burgers niet louter dragers van problemen, maar eigenaren van oplossingen; oftewel, door eigenaarschap organiseert duurzame betrokkenheid**

De wijkeraanpak komt voort uit een lange traditie van wat Jan Willem Duyvendak het bestwil-denken noemt. Daarin wordt vooral voor mensen gedacht. De laatste jaren is daar langzaam maar zeker een omslag in gemaakt. Niet alleen op papier ('in de wijkeraanpak staan de bewoners centraal'), maar meer nog in de praktijk door bewoners daadwerkelijk zeggenschap te geven over wat er in hun wijk moest gebeuren. Dat begon bescheiden met vouchers en bewonersbudgetten die bewoners zelf konden besteden, maar inmiddels is het proces al weer verder. Zeker toen vanwege bezuinigingen wijkbewoners vaak zelf het initiatief namen om voorzieningen en gebouwen te beheren, doemde steeds nadrukkelijker de vraag op waarom veel uitgaven op sociaal en cultureel terrein eigenlijk altijd bemiddeld door (vaak dure) professionele organisaties tot wijkbewoners komen. Waarom kunnen bewoners zelf niet als eigenaar optreden van voorzieningen of ruimten of gebouwen?

Inmiddels zijn er op meerdere plaatsen wijkondernemingen gestart waar bewoners zelf bedrijvigheid in de wijk zijn gaan organiseren. Op verschillende plaatsen kunnen bewoners bibliotheken en buurthuizen, zonder dat daar een professional namens de gemeente toezicht houdt. Daarmee is een trend gezet, die op veel meer terreinen zichtbaar wordt en die misschien het best kan worden samengevat onder de noemer: het eigen-kracht-denken. Mensen zijn niet zozeer drager van allerlei problemen (waar professionals dan een oplossing voor moesten aandragen), maar werpen zich op als eigenaar van oplossingen.

Hier is volgens velen sprake van een beweging. Mensen nemen meer en meer het heft in eigen handen op belangrijke terreinen van het leven. Energiecollectieven, zorgcoöperaties, zelfbouwprojecten - het wemelt werkelijk van de burgerinitiatieven in het land, veelal in buurten en wijken, gericht op leefbaarheid, ontmoeting en kennisuitwisseling. Er circuleren inmiddels ook verschillende namen voor deze trend: doe-het-zelf-samenleving, participatiesamenleving en de doe-democratie.

Feit is dat zich hier een duidelijke omslag aan het aftekenen is. De klassieke verzorgingsstaat leverde mensen eigenlijk altijd voorzieningen, en daarbinnen opererende professionals. Het was zorgen voor. De les van de wijkeraanpak van de laatste jaren is dat deze wijze van dienstverlening eigenlijk burgers heeft vervreemd van de publieke zaak; ze zijn in de rol van consument gedwongen. De beweging die daar nu van

los probeert te komen beoogt in zeker opzicht het eigenaarschap van de publieke zaak weer terug te leggen bij de mensen die het meest betrokken zijn. De taak van instanties en overheden is niet langer zorgen voor, maar zorgen dat mensen zich die verantwoordelijkheden ook kunnen toe-eigenen.

Een mooi voorbeeld hiervan is de LeeszaalWest in Rotterdam, waar burgers zelf een bibliotheek zijn gaan runnen, nadat de gemeente de wijkbibliotheek had wegbezuinigd. Boeken worden er gratis uitgeleend, zonder verplichting tot terugbezorgen. Het legioen vrijwilligers wordt 'uitbetaald' met antwoorden op hun leervragen. Als ze meedoen met de Leeszaal krijgen ze de vraag voorgelegd: wat zou je willen leren? Als dank voor bewezen diensten wordt er in de wijk gezocht naar mensen die deze vraag kunnen beantwoorden. Zo worden mensen niet alleen geholpen met het leren van de Nederlandse taal of het omgaan met computers, maar is de Leeszaal direct een actief knooppunt van verbindingen geworden in de wijk, met een dynamiek die de oude klassieke leenbibliotheek niet kon bedenken.

Een ander voorbeeld is de Meevaart, een buurthuis van, voor en door bewoners in de Indische buurt in Amsterdam Oost. Actieve bewoners, sociale en culturele partners, maar ook wijkondernemers krijgen en grijpen de kans om activiteiten te organiseren voor iedereen, maar met name ook voor kwetsbare bewoners. De overheid zorgt voor de infrastructuur, de ruimte, de plek, maar laat het verder geheel over aan bewoners. Zo ontstaat een vliegwiel dat steeds meer activiteiten aantrekt, niet alleen in de vorm van leuke vrijetijdsactiviteiten, maar uiteindelijk ook gericht op de economie in de wijk. De Meevaart wordt zo een broedplaats voor werkgelegenheidsprojecten en initiatieven op het terrein van de zorg.

#### **4. De wijkenaanpak leert dat het allereerst om mensenwerk gaat en niet om instituties: de triomf van best persons**

De wijkenaanpak, zo blijkt keer op keer uit onderzoek, drijft voor haar succesverhalen voor het allergrootste deel op de enorme inzet van mensen. Het gaat niet in de allereerste plaats om goed geformuleerde plannen van organisaties, fraaie doelstellingen en geduldige nota's; het succes is in sterke mate afhankelijk van mensen die er voor gaan. Mensen die met en in de wijken bekend zijn en met hun voeten 'in de modder staan'.

Dat is een succesfactor die lange tijd nogal veronachtzaamd is. Succesvolle projecten blijken vooral gedragen te worden door wat tegenwoordig wel als best persons wordt aangeduid. Dat is ook de reden waarom best practices vaak in andere omstandigheden slecht kopieerbaar blijken. Men heeft daar het idee overgenomen, maar niet de mensen. Wat op de ene plek met passie van de grond is getrokken, moet op een andere plek in opdracht worden uitgevoerd. Dat maakt een enorm verschil.

Best persons zijn echte trekkers. Ze slepen mensen mee en laten zich weinig gelegen liggen aan bureaucratistische obstakels. Het zijn eigenwijze doorzetters, ze weten de weg, leggen creatieve verbanden en werken vooral oplossingsgericht. Ze kunnen politicus zijn, ambtenaar, buurtconciërge, teamleider, professional of burger, maar als ze op een bepaalde plek hun energie kwijt kunnen, kunnen ze bergen verplaatsen.

De wijkenaanpak blijkt een bijzonder soort aantrekkingskracht uit te oefenen op dit soort mensen. Zowel onder burgers als beroepskrachten. In die laatste hoedanigheid kom je ze in de wijken onder een groot aantal namen tegen, soms herinneren ze aan de oude opbouwwerkers, soms zie je ze als directeur van een basisschool, soms zijn ze teamleider van een wijkteam, dan weer participatiecoach of wijkmanager of complexbeheerder, maar vrijwel altijd zijn ze de spin in het web van de wijk. Iemand die iedereen kent, en die een stevige lijst van telefoonnummers in zijn smartphone heeft staan. Ze zijn goud waard voor het succes van een wijkenaanpak, omdat ze intuïtief verschillende werelden aan elkaar schakelen, en in de

meest praktische zin mensen kunnen mobiliseren. Waar ze zijn moeten ze gekoesterd worden, waar ze ontbreken moet er aan de condities gewerkt worden waar ze kunnen groeien, want *best persons* haal je doorgaans zelden binnen op basis van een advertentietekst.

Volgens Gabriël van den Brink, die leiding gaf aan onderzoek naar best persons, zijn deze sociale goudmijnen juist door hun enorme inzet en afwijkende werkwijze ook kwetsbaar. Ze oogsten niet alleen lof, maar binnen en buiten hun organisaties en verbanden ook weerstand en tegenwerking. Hier ligt, zo concludeert Van den Brink, een verantwoordelijkheid voor hun leidinggevendenden. Zij moeten deze trekkers waar nodig in bescherming nemen. Een dergelijke rugdekking voorkomt dat het lijntje breekt en draagt bij aan de effectiviteit van hun aanpak.

Wie ze zijn? De teamleider van het sociaal wijkteam die het team elke dag motiveert om met volle energie er tegen aan te gaan en zich te verbinden met de wijk, die zelf die verbindingen legt en onverwachte oplossingen mogelijk maakt. De wijkagent die zoveel volgers in zijn week heeft gemobiliseerd dat hij via een tweet aan hen kan vragen welke route hij moet lopen. De opbouwwerker die de buurtvaders zo ver heeft gekregen om in de avonduren toezicht op jongeren te houden om overlast en escalatie te voorkomen en wellicht zelfs schoolprestaties te verbeteren. De directeur van de basisschool in een krachtwijk in Deventer die er in slaagt om van zijn leeglopende zwarte school een succesverhaal te maken die weer volop leerlingen trekt. De buurtconciërge die jongeren verantwoordelijkheid geeft om overlast en balorigheid in een wijk terug te dringen. De gezinsmanager die het multiprobleemgezin langzaam in de goede richting weet te bewegen. Ze bestaan in vele kleuren en maten. Ze dragen de nieuwe verhoudingen tussen burgers en professionals in wijken.

21

## 5. De wijkenaanpak kan niet zonder groot draagvlak - succes vergt vitale coalities

De wijkenaanpak rust steeds minder alleen op de partijen bij wie lange tijd het eerste initiatief (en dus ook de eerste resultaatverantwoordelijkheid) lag: lokale overheden en woningbouwcorporaties. Naarmate de ambities van de wijkenaanpak breder werden en effect wilden sorteren op meerdere levensterreinen nam het belang van andere partijen toe. Tegenwoordig werkt vrijwel organisatie op het terrein van zorg, welzijn, wonen en werken wijkgericht. De wijk is de plek om de menselijke maat van organisaties terug te vinden, de wijk is landingsbaan voor decentralisaties, de wijk is het speelveld om korte lijnen te organiseren, de wijk biedt het perspectief om uit de eigen kokers te treden.

Dat geldt niet alleen voor de traditionele dienstverlenende organisaties, maar ook andere instellingen, organisaties en bedrijven die in principe niets of weinig met wijken uitstaande hebben, worden als het ware verleid om zich voor wijken in te spannen. Professionele voetbalorganisaties die in hun stad een aantal wijken adopteren om daar *clinics* voor jongeren te organiseren (en mogelijk talent te scouten); supermarktketens die zich nauwer met de wijk willen verbinden en mee willen werken aan de oplossing van wijkproblemen; sportverenigingen die de naschoolse opvang mede gaan organiseren. De schadeverzekeraar die in samenwerking met de maatschappelijke dienstverlening haar personeel inzet om de thuisadministratie van mensen op orde te brengen.

De wijkenaanpak zoals die zich sinds 2008 heeft ontwikkeld kent eigenlijk steeds meer van dergelijke *cross-overs* tussen tal van organisaties. Dat betekent vooral dat het monopolie van een beperkt aantal organisaties op de aanpak van sociale problemen in de wijken langzaam maar zeker wordt opgebroken. De wijkenaanpak blijkt - doelbewust en gericht - op het sociaal-maatschappelijke domein nieuwe maat-

schappelijke krachten te kunnen mobiliseren. Zo'n breed draagvlak brengt onverwachte vitale coalities tot stand tussen verschillende werelden die nogal eens tot nieuwe en oorspronkelijke initiatieven leiden.

## 6. De wijkenaanpak verdient zichzelf terug en draait om meerdere financieringsbronnen

Er zijn inmiddels de nodige kosten-batenanalyses gemaakt van tal van wijkgerichte programma's die deel uitmaken van de wijkenaanpak. Daaruit blijkt tamelijk eenduidig dat investeren in wijken, in de kwaliteit van het onderwijs, in de kwaliteit van de huizen, in de omgang met gezondheid op termijn loont. Effectieve wijkenaanpak is de beste investering in preventie. Het voorkomt dat problemen zich later in een ernstiger vorm manifesteren en dan een veel grotere rekening vragen.

Het probleem van deze constatering is dat de mogelijke besparingen in de toekomst maar heel moeilijk als financieringsbron aangewend kunnen worden voor investeringen die nu gedaan zouden moeten worden. De kosten lopen niet alleen voor de baten uit, nogal eens zijn de makers van de kosten niet dezelfde als degenen die de opbrengsten incasseren. Die paradox heeft lange tijd de financiering van de wijkenaanpak eenzijdig in handen gelegd van gemeenten en woningbouwcorporaties.

Dat is overigens een van de redenen waarom steeds nadrukkelijker gedacht wordt om al deze financieringsstromen op wijkniveau bijeen te brengen tot wijkbudgetten. Eenmaal op de werkvloer van de samenleving zouden deze geldstromen elkaar niet langer kunnen dwarsbomen, maar juist kunnen versterken. Winst- en verlies gaan dan niet meer over instellingen die terrein of productie moeten prijsgeven, maar verdamp in een financieel kader waarbinnen velen moeten werken.

22

Het is een voorbeeld van de kentering die de laatste jaren door de wijkenaanpak op gang is gekomen om de financiering steeds minder een eenrichtingsverkeer te maken tussen overheden en grote instellingen aan de ene kant en professionals en burgers aan de andere kant. Er is meer oog gekomen voor andere vormen van investeren en verdienmodellen. Bijvoorbeeld: wanneer veel inzichtelijker wordt wat de kosten zijn van overheidsinterventies kunnen maatschappelijk initiatiefnemers (bewoners en sociaal ondernemers) initiatieven voorstellen die beter en goedkoper zijn en directer werkgelegenheid in de wijk genereren. Op dit moment is Amsterdam Oost het meest ver in het transparant maken van overheidsuitgaven (zie <http://www.buurtbegrotingamsterdam.nl/oost/>). Voortbouwend op het transparant maken van overheidsuitgaven wordt in Amsterdam Oost ook geëxperimenteerd met 'maatschappelijk aanbesteden'. Bij maatschappelijk aanbesteden wordt gekeken of de uitvoering van publieke taken kan worden overgedragen naar bewoners en sociaal ondernemers uit de buurt. Mensen uit de buurt zelf weten immers vaak het beste waar noden zijn en kunnen taken vaak beter en goedkoper uitvoeren. Hierbij valt te denken aan de exploitatie, het beheer en de programmering van buurthuizen en projecten op het gebied van groen en schoon, heel en veilig.

Anders nadenken over de financiering is dus een trend die op veel meer plaatsen in het land zichtbaar aan het worden is. De financiële crisis en het wegvallen van veel subsidies hebben daar een sterke impuls aan gegeven. Zo is *Voor je Buurt* een *crowdfunding* en *-sourcing* platform voor buurtinitiatieven. Iedereen met een goed idee voor de buurt kan via deze website geld inzamelen en hulp vragen om het idee te realiseren. Bewoners, maar ook bedrijven, kunnen hier geld doneren, of tijd, ruimte en materiaal ter beschikking stellen. Een voorbeeld van een project dat via Voorjebuurt mogelijk is gemaakt is De Bruisplaats in Gouda. De Bruisplaats is een ontmoetingsplek waar Gouwenars kunnen samenwerken aan initiatieven om Gouda leuker, mooier en meer verbonden te maken. De Bruisplaats heeft 3.555 euro opgehaald (118% van het doelbedrag) en alle twaalf taken die waren benoemd zijn volbracht. 97 supporters doneerden of hielpen mee met een taak.

Er is op dit punt heel veel beweging waarneembaar. Zo wordt er gezien hoe de verbinding met de charitatieve sector tot nieuwe fondsvorming op lokaal niveau kan leiden, verbindt het lokale bedrijfsleven zich nadrukkelijker - vanuit hun kerntaken - met publieke vraagstukken, wordt de ontwikkeling van *social bonds* verkend door partijen en is maatschappelijk aanbesteden beter mogelijk.





# 5

## De toekomst van het wijkgericht werken

In de wijken van Nederlandse steden komen de komende jaren twee majeure bewegingen samen die voor nieuwe oriëntaties en organisatievormen zullen zorgen. De kunst zal zijn om de omstandigheden zo te maken dat deze twee bewegingen elkaar op een natuurlijke wijze versterken.

De belangrijkste beweging is zonder twijfel de beweging van-onderop. Dat is de beweging waar inmiddels al heel veel woorden voor zijn gemunt: burgerkracht, doe-democratie, sociaal doe-het-zelven, ja ook participatiesamenleving. Wie op de hoogte wil blijven van de vitaliteit van deze eindeloze reeks initiatieven doet er verstandig aan zich te abonneren op het dagelijkse Stadsbericht van het Amsterdamse Pakhuis De Zwijger, de cultuurfabriek aan de zuidelijke IJ-oever die zich de laatste jaren on- en offline heeft ontwikkeld tot het dynamische platform van de stedelijke bottom up beweging. Dit Stadsbericht levert u een dagelijkse portie nieuwstedelijke arbeidsvitaminen. Nieuwe apps, interessante mensen, grappige festivals, verplaatsbare tuinen, clubhuizen in zelfbeheer, bibliotheken die gered worden door burgers. Je zou bijna vergeten dat we in de diepste economische crisis sinds de jaren tachtig leven.

25

Er is kennelijk niet alleen mistroostigheid. Er stroomt energie door de stad, overall. Een snelle scan van verschillende databases van instanties als Movisie, VNG, Buurtalliantie en Platform31 leverde in de zomer van 2013 een kleine 1800 burgerinitiatieven op, zo rapporteerde een VNG-denktank in het jaarbericht 2013: *Van eerste overheid naar eerst de burger*. Daarmee telt vrijwel elke gemeente vergelijkbare vormen van zelfbeheer, een ontwikkeling die goed te volgen is op sites als [krachtinnl.nl](http://krachtinnl.nl) of [wijkonderneming.nl](http://wijkonderneming.nl). Op deze websites is een keur van gebouwen (kantoorpanden, oude fabrieken), terreinen (tuinen, plantsoenen, braakliggende bouwkvelds), voorzieningen (buurthuizen, bibliotheken,) in kaart gebracht waar burgers met elkaar de dienst zijn gaan uitmaken.

De historica Tine De Moor ziet in deze beweging, aldus de oratie die ze eind augustus 2013 uitsprak onder de titel: *Homo cooperans - Instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving*, een derde golf van collectieve actie ontstaan. De eerste was aan het einde van de middeleeuwen (en leverde ons gemeenten, waterschappen, beroepsorganisaties op), de tweede vanaf het midden van de negentiende eeuw (en legde de basis voor veel voorzieningen van de verzorgingsstaat), de derde na de laatste eeuwwisseling, nú dus. Net zoals vandaag de dag werden ook in het verleden periodes van groei van dit soort zelforganiserende instituties voorafgegaan door periodes van versnelde ontwikkelingen van de economie, van schaalvergroting en privatisering. In De Moors ogen werken instituties voor collectieve actie als een soort correctiemechanisme: ze creëren alternatieven waar markt en instituties tekort schieten. Daarmee vormen ze een sterk innoverende kracht die bestaande instituties wezenlijk van karakter doen veranderen.

Het denken daarover schiet op vrijwel alle terreinen wortel. Van de eigen-kracht-benadering in de hulpverlening, tot het opnieuw nadenken over het vormgeven van nieuwe stedelijke ontwikkeling. Tegenover de dominante economische rationaliteit die de ontwikkeling van steden decennia in de greep had, ontwikkelt zich langzaam maar zeker een perspectief dat eerder denkt in termen van functioneel gebruik en waardecreatie dan in termen van exploitatie. Daarin nemen niet langer alleen projectontwikkelaars het initiatief, maar een nieuwe, bottom up coalitie van bewoners, kunstenaars, architecten en sociale ondernemers. Overall lijkt daarbij een vergelijkbare dynamiek in werking te treden. In handen van sociale ondernemers en wijkbewoners krijgen publieke plekken een andere intensiteit. Als voorzieningen hen van bovenaf in de schoot worden geworpen, ligt onverschilligheid en consumentisme op de loer. Maar als ze van jezelf zijn, dan gebeurt er iets bijzonders. Het is vergelijkbaar met de gespitsheid op de eigen energiemeter vanaf het moment dat mensen zonnepanelen op hun dak hebben geplaatst. Ineens is energie iets van jezelf, met als gevolg dat je je ineens gaat ergeren aan energieslurpende rode lampjes en alle andere vormen van energieverpilling waarvoor je daarvoor eigenlijk nauwelijks oog had. Dat is de beweging van onderop. Tegelijkertijd is er een bestuurlijke beweging van boven naar beneden, het kwam al eerder aan de orde. Nederlandse steden zijn momenteel het toneel van een ongekend grote hervorming: het rijk schuift voor zo'n 15 miljard aan taken naar de gemeenten, die ongeveer 10 miljard krijgen om die taken op hun eigen manier uit te voeren. Met name de langdurige zorg (voor ouderen en anderen met verstrekkende beperkingen) gaat op de schop. Werd die de afgelopen decennia vooral in en vanuit grote instellingen geleverd, vanaf binnenkort is het de bedoeling dat 'de samenleving' - familieleden, naasten, vrienden, burens - daar een veel belangrijkere rol gaat spelen. Een groot deel van de verzorgings- en verpleeghuizen sluit de komende jaren zijn deuren. In de wijken, bij de mensen thuis moet zorg-nieuwe-stijl gaan plaatsvinden. Maar niet alleen de langdurige zorg wordt gedecentraliseerd, een soortgelijke weg gaat bijna de hele jeugdzorg, het instrumentarium om mensen aan het werk te helpen en het passend onderwijs. Elke zichzelf respecterende gemeente is zich daar terdege op aan het voorbereiden, onder meer door 'sociale wijkteams' op te zetten: teams van professionals die op een breed terrein van wensen weten - van zorg tot werk en schulden - en tegelijk moeten voorkomen dat burgers gebruik gaan maken van dure, tweedelijns voorzieningen. Die megaoperatie roept veel ongerustheid op. Mensen vrezen kaalslag en vragen zich af of er straks nog wel voor ze gezorgd wordt. Professionals voelen zich onzeker over hun werkplek. Tegelijkertijd hebben deze decentralisaties het besef aangewakkerd dat de taken die daarmee op gemeenten afkomen alleen dan gerealiseerd kunnen worden als we er in slagen om het op het lokale niveau anders te organiseren.

Het lijken twee heel verschillende werkelijkheden. Aan de ene kant de energieke wereld van burgerkracht, de doe-het-zelf-initiatieven oftewel de doe-democratie. Aan de andere kant de pogingen om de decentralisaties met haar vaak bureaucratische regelingen en voorzieningen op te vangen op lokaal niveau. Maar de plek waar de twee bewegingen elkaar ontmoeten en met elkaar verknoopt raken zijn de wijken, en voor de wijze waar ze elkaar moeten gaan versterken is het fundament de afgelopen jaren gelegd: de wijkenaanpak. Gemeenten realiseren zich dat inmiddels terdege. Zij decentraliseren als het ware door - van rijk naar wijk. Zij brengen de uitvoering van de taken die zij van het rijk in de schoot geworpen krijgen naar de wijk, naar sociale wijkteams die dicht bij mensen opereren en kunnen aansluiten bij initiatieven, mogelijkheden en formele en informele verbanden in de wijk zelf. Zij proberen de bureaucratische systemen te breken door professionals en burgers in de wijken een speelveld te bieden waar zij hun creativiteit kunnen botvieren op het aanpakken van problemen in plaats van het voldoen aan bureaucratische verplichtingen. Zij bouwen in de wijken aan nieuwe vitale coalities. Zij werken aan nieuwe structuren die mensen in wijken, de werkvloer van de samenleving, in staat stellen te improviseren, te handelen naar de omstandigheden, samen te werken.

Als deze operatie een bouwproject was geweest dan zouden er in nogal wat wijken van het land borden zijn geplaatst met teksten als: 'Hier wordt de komende jaren gewerkt aan een ingrijpende transformatie van de verzorgingsstaat.' Of: 'Hier creëren burgers en professionals een nieuwe sociale infrastructuur.' Maar de verbouwing waar we voor staan is geen kwestie van het slaan van bouwputten, het stapelen van stenen en het plaatsen van verwachtingsvolle borden. Het is bouwen met mensen; het zijn veel minder makkelijk zichtbaar te maken pogingen om de zelforganiserende kracht van burgers op een moderne manier te koppelen aan voorzieningen, aan professionals.

Dat vraagt ook om andere machtsverhoudingen. Kim Putters, directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau roept in zijn recente Wibaut-lezing gemeenteraden op om hier de komende jaren volop ruimte voor te creëren: 'Uit ons onderzoek naar de Krachtwijken bleek ook (...) dat de tevredenheid en het optimisme toenemen als mensen weer meer te zeggen krijgen over oplossingen in hun eigen wijk. Macht delen betekent zeggenschap, loslaten en niet uitgaan van het slechtste, maar ook verschil toelaten. Decentralisatie moet leiden tot meer lokale speelruimte en vrijheid, tot meer keuze voor burgers en tot voorzieningen die beter op de behoeften inspelen. De instituties neigen eerder tot re-regulering om de mogelijke negatieve effecten van die vrijheid en de verschillen in voorzieningsniveau weer tegen te gaan. Gemeenteraden kunnen hier verschil maken door burgermacht en zeggenschap echt ruimte te geven, bijvoorbeeld via coöperatieve verbanden en vrijwilligersinitiatieven.'

De richting staat vast. Kim Putters heeft deze inmiddels regelmatig omschreven als een transformatie van verzorgingsstaat naar verzorgingsstad. Het perspectief van 'de participatiesamenleving' is daarvoor in zijn ogen te simpel. Het is niet alleen een kwestie van participeren. De verzorgingsstad vraagt om een veel steviger agenda, die volgens de SCP-directeur drie dimensies moet bevatten. Er moet een *morele* agenda komen over wat er eigenlijk van mensen verwacht en gevraagd mag worden, waar liggen de grenzen, wat is goede kwaliteit van zorg en leven. Daar moet lokaal een stevig debat over gevoerd worden. Er is een *institutionele* agenda nodig over versterking van de lokale democratie, grotere financiële mogelijkheden voor gemeenten, andersoortige voorzieningen met meer zeggenschap van burgers. En, tenslotte, moet er een *kennisagenda* komen; we moeten weten wat we doen, we moeten *meten* wat we doen, zodat we kunnen ontsnappen aan te makkelijke meningen en politiek wensdenken. Maar dat is wel een vorm van meten, van kennis verzamelen die recht doet aan de nieuwe werkelijkheid, die oog heeft voor de *kwaliteit* en zich niet louter door kwantiteiten laat leiden. Ook hier is het nog zoeken naar een adequate wijze waarop informatie verzameld en verwerkt kan worden.

Dat zijn agendapunten waar men zowel op het gemeentelijke als op het nationale niveau de komende jaren de hersens over gaat breken. Vast staat dat de omvang van de transitie en de onzekerheden die er mee gemoeid zijn hen in veel opzichten met een ongewisse operatie opzadelt, want niemand weet precies hoe die nieuwe lokaal georganiseerde verzorgingsstaat in de wijken precies vorm zal krijgen. Er is geen blauwdruk. Er kan ook niet iets uitgerold worden. Het is zoeken, uitproberen, experimenteren. Maar desondanks is het geen sprong in het duister, integendeel. Het is voortgaan op de weg die met de wijkenaanpak is ingeslagen. Daardoor is het afgelopen decennium het fundament gelegd. De kunst is nu om op dat fundament met elkaar nieuwe vormen van hulp, nieuwe vormen van solidariteit, nieuwe vormen van betrokkenheid te organiseren. Dat is voor de komende jaren de uitdaging van het wijkgericht werken. Die uitdaging maakt de wijkenaanpak actueler dan ooit.



# Literatuur

Boer, Nico de, en Jos van der Lans (2014), *DEcentraal. De stad als sociaal laboratorium*. Amsterdam: AtlasContact.

Boer, Nico de, en Jos van der Lans (2013), *Burgerkracht in de wijk. Sociale wijkteams en de lokalisering van de verzorgingsstaat*. Den Haag: Platform31.

Bos, A. (e.a.) (1946), *De stad der toekomst, de toekomst der stad. Een stedenbouwkundige en sociaal-culturele studie over de groeiende stadsgemeenschap*. Rotterdam: A. Voorhoeve.

Brink, G. van den, e.a. (2013), *Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

CBS Outcomemonitor Wijkenaanpak Tweede Voortgangsrapportage (2012). Den Haag: CBS. Zie: [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).

Denktank Vereniging van Nederlandse gemeenten (2013), *Van eerste overheid naar eerst de burger. Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen*. Commissie onder leiding van Rob van Gijsel, burgemeester van Eindhoven, Rapport: prof. G. van den Brink, Universiteit Tilburg, Den Haag: VNG.

Doorn, J.A.A. van (1955), 'Wijk en stad: reële integratiekaders?', in: *Preadvies voor het congres over sociale samenhangen in nieuwe stadswijken*, gehouden op 17 december 1955 te Amsterdam, Amsterdam: ISONEVO.

Duyvendak, J.W., & Hortulanus, R. (1999). *De gedroomde wijk: methoden, mythen en misvattingen in de nieuwe wijkaanpak*. Utrecht: FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling.

Ham, Marcel, en Aletta Winsemius (2014), 'Wijk aanpak maakt gezonder', interview met prof. Karien Stronks (AMC), in: *Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, nr. 1/2014. Zie: [www.socialevraagstukken.nl](http://www.socialevraagstukken.nl).

Moor, Tine De (2013), *Homo cooperans - Instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving*. Utrecht: Rijksuniversiteit Utrecht.

Putters, Kim (2013), *De verzorgingsstad. Tussen verzorgingsstaat en participatiesamenleving*. 15e Wibaut-lezing, 23 november 2013. Amsterdam: Centrum voor Lokaal Bestuur.

RIGO Research en Advies / Atlas voor gemeenten *Onderscheid in leefbaarheid. Ontwikkeling van de leefbaarheid 2010-2012*. . Zie: [www.leefbaarometer.nl](http://www.leefbaarometer.nl).

Visitatiecommissie wijk aanpak (2011), *Doorzetten en loslaten. Toekomst van de wijk aanpak*. Deel 1 en 2, Rapportages rijksoverheid en 18 gemeenten, Den Haag.

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

## Het stormt.

Bezuinigingen, decentralisaties, burgerkracht, participatiesamenleving, eigen verantwoordelijkheid, thuiszorg, mantelzorg, sociale wijkteams, zelfredzaamheid, Participatiewet, sociaal doe-het-zelven, systeemwereld, transitie, AWBZ, leefwereld, vrijwilligerswerk, generalisten, jeugdzorg, WMO - de woorden dwarrelen als losse blaadjes over elkaar heen.

Weinig is zeker, alles lijkt ter discussie te staan. Toch is er een houvast. Ergens krijgen deze woorden vaste grond onder de voeten. Ergens moeten ze landen. Daarover gaat deze notitie. Over het speelveld van een snel veranderende verzorgingsstaat. Over wijken en wijkgericht werken.

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

Maart 2014 | Publicatienr: B-22788