

COMPLEXITEIT, CONTROLE & CULTUUR

Lessen uit het onderzoek naar probleemwijken

Gabriël van den Brink
Tilburgse School voor Politiek en Bestuur

COMPLEXITEIT, CONTROLE & CULTUUR

Lessen uit het onderzoek naar probleemwijken

Gabriël van den Brink

Tilburgse School voor Politiek en Bestuur

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

Tilburg
April 2013

Woord vooraf

‘Kan iemand mij een definitie geven van wat een probleemwijk is?’ Deze op het eerste gezicht misschien wat typische vraag stelt de auteur van dit essay wel eens aan zijn studenten tijdens colleges op de Universiteit van Tilburg. Na enkele reacties uit de collegezaal als ‘een wijk met een hoge werkloosheid, een buurt met veel criminaliteit en overlast, een gebied met slechte woningen en een verloederde openbare ruimte, en een stadsdeel met veel bewoners die niet participeren in de samenleving’ concludeert Van den Brink dan: *‘een probleemwijk is een wijk waar veel problemen bij elkaar komen’*...

Dit eveneens ogenschijnlijk wat makkelijke antwoord duidt volgens mij goed de complexiteit waar we bij de aanpak van probleemwijken mee te maken hebben. Maatschappelijke problemen doen zich in heel Nederland in meer of mindere mate voor, alleen in probleemwijken bestaan ze meer naast elkaar, zijn ze hardnekkiger en stapelen ze zich op. Elk individueel probleem is nog wel op te lossen, als er andere bijkomen gaat het mis. Bovendien dienen ze zich vaak onverwacht aan, in steeds andere gedaanten, waarbij steeds weer andere partijen aan zet zijn. Daar waar je er in ‘gewone’ wijken met het reguliere beleid nog wel uitkomt, is de problematiek in probleemwijken complex en vraagt om een andere benadering. Hoe een antwoord op deze complexiteit te vinden?

Het is voor mij een gegeven dat het in complexe situaties om mensen draait. De wijkmanagers, die in veel gemeenten met probleemwijken de afgelopen jaren zijn aangesteld, zijn daarvan een goed voorbeeld. De aanpak in buurten moet een antwoord zijn voor burgers, anders werkt het niet. Rondom wijkspecifieke problemen en opgaven leggen zij de verbinding tussen gemeentelijke diensten, bewoners, ondernemers, woningcorporaties, welzijnsorganisaties, scholen en de politie. Hun opdracht is de verbindende schakel te zijn tussen de wereld van de wijk en de beleidsmedewerkers en wethouders van het gemeentelijk apparaat waar de beleidslogica overheerst. Dat is lastig. Zowel in de wijk als op het gemeentehuis zijn de verwachtingen over de wijkmanager hoog, maar lopen vaak niet parallel.

De achterliggende gedachte bij hun aanstelling was de verbinding niet te zoeken in voortdurende reorganisaties of ingewikkelde discussies over taakverdelingen tussen afdelingen – die zullen immers altijd achter de feiten van de maatschappelijke dynamiek aanlopen -, maar in specifieke professionaliteit die hier wel op kan inspelen. Binnen de ingewikkelde werkelijkheid waarin wijkmanagers werkzaam zijn slagen ze erin een brug te slaan tussen de maatschappelijke realiteit van hun wijk en het hiërarchisch georganiseerde gemeentelijk apparaat. Het geheim van hun succes is dat ze hun werk doen in een combinatie van ondernemerschap en betrokkenheid. Het zijn probleemoplossers die in staat zijn om anderen aan zich te binden, onorthodox te werk gaan, creatief omgaan met regels of voorschriften, zich engageren met de wijk en goed luisteren naar bewoners. Tijdens mijn werkbezoeken heb ik van dichtbij kunnen zien dat ze daarmee zichtbaar resultaat boeken. Opbrengst: burgers en professionals die er weer in geloven en het vertrouwen dat hun interventies daadwerkelijk het verschil maken in hun wijk.

Als gevolg van een steeds diverser wordende samenleving zal de complexiteit alleen maar toenemen. In het voorliggende essay zet Van den Brink de verschillen tussen de leefwereld van burgers en de

systeemwereld in probleemwijken op een rij en benoemt hij gradaties van complexiteit. Als DG op het ministerie van BZK heb ik niet de wijsheid en waarheid in pacht welk antwoord bij al deze vraagstukken hoort. Veel zaken zijn niet alleen met de kennis van een academische opleiding op te lossen. Het is een gezamenlijke puzzeltocht hoe de kracht van burgers beter te benutten en vitale coalities van de grond te krijgen om de maatschappelijke vraagstukken waar we voor staan op te lossen. Deze puzzel is nog niet af. Er zijn meer interessante vragen dan dat er antwoorden zijn.

Het is de zoektocht voor de overheid en andere partijen die in probleemwijken actief zijn om vanuit de samenleving te denken; het betrekken van wensen, ideeën en capaciteiten van de lokale gemeenschap. Van een overheid die mensen uitnodigt om mee te denken en te participeren naar burgers die zaken zelf oppakken. Burgers respecteren in hun recht om een initiatief te starten en een uitnodigende houding aannemen voor maatschappelijke initiatieven, ook als deze niet in de ‘systeemwereld’ van beleidsmakers passen. Klushuizen, collectief opdrachtgeverschap bij woningbouw, bewonersbedrijven die zelf wind- of zonne-energie opwekken in hun buurt, een buurtzorgcoöperatie starten, of het beheer van een buurthuis overnemen strekken tot voorbeeld. Tegelijkertijd brengt het ruimte geven aan burgers ook weer nieuwe dilemma’s mee. Biedt de civil society bijvoorbeeld voldoende antwoord op de maatschappelijke dynamiek, of is hier toch meer sprake van een gelegenheidsargument? En hoe te voorkomen dat loslaten verwordt tot ongewenst gedogen, of dat alleen de mondige groepen worden gehoord?

Inherent aan wijkgericht werken is dat werkende weg duidelijk wordt wat in de praktijk werkt en wat niet. Dit vraagt van de overheid mogelijkheden om te experimenteren en ruimte te laten aan anderen om ondernemend te zijn. Ik zie het als taak van de rijksoverheid om te zorgen dat de leerzame ervaringen die zijn opgedaan niet wegspoelen. De koplopers identificeren en analyseren waarom het hen lukt om tot doorbraken te komen. Vaak blijven innovatieve oplossingen en nieuwe inzichten nog lokaal, of zelfs persoonlijk. Voorkomen moet worden dat overal opnieuw het wiel wordt uitgevonden.

Het beleidsdiscours rondom probleemwijken dat decennialang dienst heeft gedaan is aan herziening toe. De economische crisis, een woningmarkt die op slot zit samengaand met een grote investeringsopgave, de decentralisaties in het sociale domein en een andere verhouding tussen burger en overheid maken dat het nodig is om anders te werken. De wereld is complex en laten we die ook als complex behandelen. Mijn stelling is dat we nu nog vaak vervallen in het denken in grote oplossingen. Sociale en fysieke acupunctuur werkt; kleinschalige en tijdige ingrepen, waarbij de beweging is ‘van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie’.

Het omgaan met de complexe problematiek in probleemwijken begint met het vasthouden van vertrouwen van burgers in de aanpak van professionals, de overheid, werkgevers, hun burens en buurt, en hun eigen kennis en kunde. Ik wil Gabriel van den Brink bedanken voor het bieden van nieuwe aanknopingspunten om door te gaan op de ingeslagen weg, en het aanreiken van ook weer nieuwe vragen om over na te denken.

Mark Frequin

Directeur-generaal Wonen en Bouwen, Ministerie van BZK

Inhoudsopgave

Woord vooraf	2
Inhoudsopgave	5
Inleiding	6
1. Motieven tot ingrijpen	9
2. Effecten van beleid	13
3. Over systeemwereld en leefwereld	17
4. Gradaties van complexiteit	21
5. De mate van aansturing	25
6. Een zestal voorbeelden	29
7. Geloofwaardig optreden	37
8. Slot	41
Geraadpleegde literatuur	45

Inleiding

Veel wetenschappers vinden het een grote eer als de resultaten van hun onderzoek in een gespecialiseerd tijdschrift gepubliceerd worden. Overal ter wereld zijn er dan vakbroeders die lezen wat je hebt gedaan. Nog eervoller is het als deze vakbroeders het artikel in hun eigen publicatie opnemen, want dat bewijst dat je werk serieus genomen wordt. En het meest eervol is uiteraard als je op de lijst van geciteerde werken een hoge score haalt. Daaruit blijkt immers dat niet alleen de wetenschappelijke waarde van je inzichten wordt erkend maar ook de impact die ze op het vakgebied hebben. Toch zijn er ook redenen om dat soort eerbewijzen te wantrouwen. Bijvoorbeeld omdat het aantal citaten niet alles zegt over het waarheidsgehalte van de gepubliceerde inzichten. Bovendien zegt het weinig over de reikwijdte van die inzichten omdat wetenschappelijke tijdschriften zich vaak op één specialisme toeleggen. De voornaamste reden is dat zulke citaten helemaal niets zeggen over de vraag hoe relevant een bepaald inzicht is voor de maatschappelijke praktijk. Die vraag stellen veel wetenschappers zich niet eens. En als ze die vraag wel stellen dan zullen ze dat in stilte doen aangezien maatschappelijke relevantie in de academische wereld o punten oplevert. Je bent wel gek als je daar veel aandacht aan besteedt.

6

Mijn eigen eergevoel zit anders in elkaar. Ik beschouw een combinatie van serieus onderzoek en relevantie voor de publieke zaak als het hoogst haalbare. Mede daarom was ik bijzonder blij dat de directie Woon- en Leefomgeving van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mij voorstelde om een essay te schrijven waarin enkele bevindingen uit ons onderzoek van de afgelopen zeven jaar worden geschetst. Ik heb die opdracht graag aanvaard maar ik ben me bewust van de beperkingen die dit essay aankleven. De zwaarste beperking is dat ik nauwelijks inga op de vele studies uit binnen- en buitenland die inmiddels aan het verschijnsel probleemwijk zijn gewijd. Dit essay concentreert zich op een reeks onderzoeken waar ik sinds 2005 zelf bij betrokken was en die goeddeels vanuit de Politieacademie te Apeldoorn resp. de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur zijn uitgevoerd. De bedoeling van het onderhavige essay is niet om onze bevindingen te confronteren met de wetenschappelijke literatuur maar om aan te geven hoe ik het vraagstuk van de Nederlandse probleemwijken inmiddels zie. Ik probeer dat op een zorgvuldige manier te doen maar het is onvermijdelijk dat daarbij een aantal omissies en eenzijdigheden optreden. Het zijn gebreken waarvoor ik me bij dezen bij de lezer excuseer.

Van de andere kant zou het kunnen dat de lezer de eenzijdigheden van dit essay juist waardeert. Ik probeer de aandacht namelijk te vestigen op bepaalde facetten waar nogal wat Nederlandse wetenschappers over heen kijken. Ze besteden veel aandacht aan de fysieke en stedenbouwkundige dimensie van het beleid met betrekking tot achterstandswijken. Ze gaan regelmatig op de economische dimensie in en ze verdiepen zich ook – de laatste jaren zelfs meer en meer – in de sociale problematiek. Wat echter nauwelijks ter sprake komt zijn omstandigheden en factoren van sociaal-culturele aard. In de door mij geëntameerde studies staan die factoren juist centraal. Overigens gaat het daarbij niet alleen om sociaal-culturele factoren die op het leven in Nederlandse achterstandswijken van invloed zijn maar ook om de factoren die in het professionele, bestuurlijke

en politieke leven doorwerken. Dat is dan ook de thematiek die ik in dit essay zal behandelen. Ik hoop dat de relevantie van de hier ontwikkelde gedachtegang in twee richtingen wordt onderkend: wetenschappelijk omdat ze leidt tot een specifieke analyse van probleemwijken en politiek omdat ze aanzet tot een andere benadering aan de kant van het bestuur.

7

1 Motieven tot ingrijpen

Zoals bekend zijn er de afgelopen jaren tal van plannen opgesteld om iets aan de ergste achterstandswijken in ons land te doen. Overheden, corporaties en andere partijen hebben inmiddels voor miljarden euro's geïnvesteerd (of althans gereserveerd) om de situatie te verbeteren. Toch spreekt het doen van forse investeringen in achterstandswijken allerm minst voor zich. Er kunnen meerdere vraagtekens achter een dergelijk beleid geplaatst worden. Ten eerste kan men zich de vraag stellen of de bedragen wel in proportie zijn. Per slot van rekening maken de veertig Vogelaarwijken niet meer dan 1 procent van alle Nederlandse wijken uit. Qua inwoners is niet meer dan 5 procent van de totale bevolking in het geding. Het gaat dus om een vrij marginale zaak, iets wat de overgrote meerderheid van de Nederlandse bevolking niet raakt. Moeten we daar nu zulke hoeveelheden geld inpompen? Ten tweede kan men zich afvragen hoe effectief die investeringen nu zijn. Als het dan toch om de bestrijding van achterstanden gaat, zou je dan niet veel beter enkele miljarden kunnen stoppen in meer politie of in beter onderwijs? Ten derde kunnen er principiële vraagtekens worden geplaatst bij het idee dat je maatschappelijke misère via overheidsbeleid kunt aanpakken. We zullen nooit een samenleving zonder achterstanden meemaken. Zelfs als men erin slaagt om bepaalde problemen te verminderen, dan nog zullen er wijken overblijven waar de situatie 'het ergst' is. Dat is statistisch nu eenmaal onvermijdelijk. Kortom: Waarom zouden we al die moeite willen doen wanneer de kans van slagen zo bescheiden is?

Op deze vraag zijn ten minste vier antwoorden mogelijk. Een eerste, wat cynisch antwoord is dat probleemwijken een risico vormen omdat ze broeinesten van criminaliteit en onrust zijn. Dat blijkt wel uit het feit dat er in (de buurt van) probleemwijken relatief veel delicten gepleegd worden (Bernasco 2011). Oude stadswijken met grote armoede, veel werklozen en probleemgezinnen vormen een aantrekkelijke omgeving voor lieden die kwaad in de zin hebben. Het loopt in die wijken bij het minste of geringste uit de hand. Er doen zich van tijd tot tijd ongeregelheden voor, zoals blijkt uit de rellen die zich in Enschede (1996), in Groningen (1998), in Den Bosch (2000) en in Utrecht (2007) afspeelden. Sommige achterstandswijken zijn al meer dan tien jaar op een negatieve wijze in het nieuws. Wie durft er nog naar de wijk Oosterwei in Gouda toe te gaan? Of naar de Haagse Schilderswijk? Of naar de Tarwewijk in Rotterdam? Wie nog mocht twijfelen aan de risico's die men in dit soort wijken loopt, hoeft zich alleen maar de rellen in Parijs (2005) of in Londen (2011) voor de geest te halen. Die lieten immers zien hoe gemakkelijk de openbare orde wordt aangetast wanneer je de maatschappelijke ellende al te lang laat oplopen (Van den Brink & Bruinsma 2010). En dan hebben we het nog niet eens gehad over het gevaar van politieke radicalisering of terreurgroepen waarvoor dit soort wijken een vruchtbare voedingsbodem zouden vormen (Moors & Rovers 2008). Ook Mohammed B. was afkomstig uit een kansarme buurt in Amsterdam. Met andere woorden: het is in ons aller belang om iets aan de ergste vormen van achterstand te doen, omdat er anders grote risico's op het vlak van veiligheid en openbare orde ontstaan.

Er is echter ook een minder cynisch antwoord op de gestelde vraag mogelijk. Wellicht staat niet zozeer de veiligheid maar de volksgezondheid op het spel. Tal van oorzaken zorgen ervoor dat mensen in

deze wijken relatief kort leven terwijl het aantal gezonde levensjaren er kleiner dan gemiddeld is. Dat komt onder meer doordat woningen oud of versleten zijn waardoor de kwaliteit van het leefmilieu in de meest letterlijke zin is aangetast (Stronks 2007). Maar het komt evengoed doordat veel bewoners in achterstandswijken er een ongezonde levensstijl op nahouden. Hun voedingspatroon is veelal eenzijdig, ze hebben te weinig lichaamsbeweging en doen niet genoeg aan sport. Ze roken vaker dan gemiddeld en ze gebruiken nogal eens alcohol of drugs. Overigens is dat niet een moreel tekort, het hangt nu eenmaal samen met de levensstijl die veel laagopgeleiden er op nahouden. Daar komt bij dat deze Nederlanders onevenredig vaak gebukt gaan onder vormen van tegenslag. We treffen in deze wijken niet alleen veel werkloosheid, maar ook veel probleemgezinnen aan, mensen die relationele conflicten niet kunnen oplossen en op andere manieren kwetsbaar in het leven staan. Het samengaan van al dit soort factoren maakt dat veel bewoners van achterstandswijken zich overbelast voelen, wat in een hele reeks medische en psychiatrische klachten tot uiting komt (Savelkoul 2010). Het is eenvoudigweg onverantwoord om dat in een modern land als het onze te laten voortbestaan. Ook daarom zullen we in deze wijken moeten ingrijpen.

10 Nog wat positiever is het derde antwoord dat men kan geven op de vraag waarom we ons voor achterstandswijken moeten inspannen. Het valt niet te ontkennen dat de contrasten op economisch, sociaal en cultureel gebied aan het groeien zijn. Dat is onder meer te zien aan de vormen van segregatie die zich in de grotere steden ontwikkelen. Men hoeft maar korte tijd in steden als Amsterdam, Rotterdam of Den Haag door te brengen om te zien dat er fraaie, welvarende en dynamische gebieden zijn die even later overgaan in grauwe volkswijken waar de sfeer lelijk, armoedig en bekrompen is. Daarbij zijn sociaaleconomische verschillen in het geding maar evengoed verschillen van sociaal-culturele aard (Van den Brink 2007a). Feit is dat we in de grote steden steeds meer segregatie vaststellen. Dat is te zien aan de samenstelling van de bevolking, bijvoorbeeld aan het feit dat leden van eenzelfde etnische groep steeds vaker bij elkaar wonen. Het is ook te merken aan het onderwijs waar we met het ontstaan van witte en zwarte scholen worden geconfronteerd. Het is te merken aan de manier waarop men de vrije tijd besteedt, in die zin dat bijvoorbeeld jongeren in hun vrije tijd graag met 'soortgenoten' optrekken (Gijsberts & Dagevos 2005). Als gevolg van dit alles bestaat in Nederland de vrees dat grote groepen buiten de boot vallen en dat we bij ongewijzigd beleid uitkomen bij 'Amerikaanse toestanden'. We zien de maatschappelijke tegenstellingen in Nederland niet graag toenemen en menigeen wil 'de boel bij elkaar houden'. En dus zullen we iets aan de ergste achterstanden moeten doen, ook wanneer dat niet onmiddellijk tot resultaten leidt. We zijn het eenvoudig aan onze stand als een fatsoenlijke samenleving verplicht en mede daarom valt een achterstandenbeleid heel goed te verdedigen.

Ten slotte is er een vierde reden waarom er zoveel aandacht naar achterstandswijken uitgaat. Zij vormen voor bestuurders, politici en andere leidinggevendenden een mooie gelegenheid om te laten zien waar ze voor staan. Nu is dat geen universele wet. Er zijn ook landen waar de overheid zich nauwelijks geroepen voelt om iets aan maatschappelijke achterstanden te doen of hoogstens overgaat tot cosmetische ingrepen. Noordwest Europese landen daarentegen kennen een lange traditie waarbij overheden en andere publieke organisaties een actief beleid voeren om achterstanden te verminderen en de leefsituatie van arme bewoners te verbeteren. Die traditie bestaat ook in Nederland, de vele initiatieven op het gebied van volkshuisvesting aan het begin van de vorige eeuw zijn er een illustratie van. Zij werkt tot op heden door. Vandaar dat zaken als stadsvernieuwing en

achterstandsbeleid kunnen bogen op een brede steun. Geen enkele partij haalt het in haar hoofd om te zeggen dat achterbuurten of probleembuurten nu eenmaal bij het leven in de grote stad horen. Ze laten liever zien dat ze de problemen krachtig aanpakken. Dat is mede van belang omdat bestuurders hun uitgaven en besluiten in toenemende mate moeten verantwoorden. Niet alleen via gekozen organen als de gemeenteraad maar ook via de pers of aan de mensen in de buurt. Het is voor de geloofwaardigheid van deze bestuurders bijzonder wenselijk dat ze resultaat boeken. Dat verklaart wellicht waarom ze een voorkeur voor goed zichtbare projecten aan de dag leggen. Niets is indrukwekkender dan de complete renovatie van een slechte wijk. Hele blokken met nieuw gebouwde huizen onderstrepen dan dat bestuurders of politici het beste met de stad voor hebben. En ook dat is een motief om heel wat geld, aandacht, tijd of energie te stoppen in de paar probleemwijken die Nederland nog altijd telt.

2 Effecten van beleid

Uit dit beknopte overzicht kan men in elk geval twee zaken afleiden. Ten eerste blijkt dat er niet één maar meerdere, elkaar deels overlappende motieven zijn die maken dat aandachtwijken inmiddels hoog op de agenda staan. Ten tweede blijkt dat economische motieven slechts een bescheiden rol spelen. Er zijn allerlei redenen om extra investeringen te doen maar de hoop is niet dat deze op een afzienbare termijn rendabel zijn. Zelf zou ik zeggen dat de nagestreefde doelen vooral sociale, politieke en zelfs morele ambities laten zien: men wil de leefbaarheid van wijken verbeteren, men wil dat bewoners zich kunnen ontwikkelen of hun maatschappelijke betrokkenheid versterken. De vraag is dan ook op welke manier men dergelijke doelen kan waarmaken. Welke middelen zet men daartoe in en hoe verhouden die zich tot de doelen die men stelt? Daarbij valt op dat de maatregelen veelal op economisch en fysiek gebied liggen: men sloop oude huizen of zet nieuwe huizen neer, men geeft subsidies of zet financiële prikkels in. Het valt te betwijfelen of dat beleidsrepertoire wel het meest adequaat is. Wellicht denken veel beleidsmakers dat ze de aanpak die aan het begin van de twintigste eeuw succesvol bleek nog altijd kunnen volgen. Destijds was het bouwen van nieuwe woningen ingebed in een breed programma waarvan ook scholing, werkverschaffing, medische zorg en politietoezicht deel uitmaakten. Die mix van maatregelen bleek effectief bij het tegengaan van sociale misère en mogelijk kan ze in een aangepaste vorm nog altijd worden toegepast. De moeilijkheid is echter dat men vandaag de dag wél de huizen bouwt maar slechts zelden tot interventies op medisch, pedagogisch of moreel gebied overgaat. Als gevolg daarvan is het beleid met betrekking tot achterstandswijken minder effectief dan men veelal verwacht. Overigens ben ik niet de eerste die de vigerende aanpak met enige scepsis beziet. Er zijn wel meer auteurs die hun twijfels hebben geuit en enkele van hen moeten met name worden genoemd.

Laat ik beginnen met drie rapporten uit de tijd dat het nieuwe wijkbeleid nog maar net was gevormd. In 2008 hebben vier Utrechtse sociaalgeografen zich in het proces van stedelijke vernieuwing verdiept. Volgens hen heeft het slopen van woonblokken en het bouwen van nieuwe huizen enig effect. Het zorgt voor meer tevredenheid, vooral onder degenen die in de nieuwe woningen komen. Maar het is niet zo dat deze bewoners zich nu meer met de buurt verbonden voelen. Het is zelfs mogelijk dat de spanningen in een wijk door herstructurering niet afnemen maar toenemen. Al met al zijn de conclusies in deze studie niet erg positief. De auteurs pleiten bij de aanpak van leefbaarheidsproblemen dan ook voor andere maatregelen. Als een buurt gebukt gaat onder de overlast die door bepaalde huishoudens of jeugdgroepen veroorzaakt wordt, is het slopen van huizen niet de aangewezen weg. Het inzetten van politie of gezinscoaches is waarschijnlijk zinvoller. Verder zou men een grotere rol aan de bewoners zelf moeten toekennen. De realiteit is dat die pas worden geconsulteerd nadat de belangrijkste beslissingen genomen zijn. Op die manier kan men nooit het wantrouwen wegnemen dat veel buurtbewoners al dan niet terecht jegens de overheid koesteren (Van Bergeijk 2008). Deze zienswijze komt in grote lijnen overeen met een tweede studie die in 2011 verscheen. Daarin gaan onderzoekers van het Sociaal en Cultureel Planbureau na hoe de doelstelling van het overheidsbeleid, namelijk de leefbaarheid van aandachtwijken binnen acht tot tien jaar

grondig verbeteren, kan worden gehaald. Ze kijken naar de uitwerking van maatregelen als het slopen van woonblokken, de verkoop van sociale huurwoningen, de aanwezigheid van voorzieningen of het aanleggen van groen. De auteurs concluderen dat de bouw van nieuwe huizen resp. de verkoop van sociale huurwoningen de sociale cohesie versterkt, maar ze voegen eraan toe dat dit vermoedelijk komt doordat de nieuwe eigenaren meer investeringen in hun woning en hun woonomgeving doen. Verder treedt er nauwelijks verbetering op. De sociaaleconomische verschillen tussen aandachtswijken en andere wijken blijken hardnekkig te zijn (Wittebrood 2011).

Een derde rapport over de wijkaanpak zag medio 2011 het licht. Het kwam voort uit een visitatie waarbij men alle 40 aandachtswijken bezocht om vast te stellen welke vorderingen er sinds het begin van de nieuwe wijkaanpak werden gemaakt. Men concludeert dat deze aanpak een nieuw elan losgemaakt heeft. Er is meer vertrouwen in de aanpak van gemeenten en corporaties ontstaan. Verder werden er nieuwe spelers actief, bijvoorbeeld organisaties op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en sport. Toch stellen de auteurs ook knelpunten vast. Het grote aantal activiteiten heeft als keerzijde dat de samenhang tussen projecten uit het zicht raakt. Een ander probleem is dat instituties weinig flexibel lijken. Het kost hen moeite om zich in dienst te stellen van het op te lossen probleem: ze houden graag aan de vertrouwde institutionele logica vast. Dat gaat ook voor heel wat vertegenwoordigers van de lokale overheid op. Officieel stellen zij de inbreng van burgers en maatschappelijke initiatieven op prijs maar in de praktijk hebben ze er vaak moeite mee. Ze willen graag greep houden op het proces en verstaan de kunst van het loslaten niet. Last but not least eisen veranderingen in de politieke situatie hun tol. Vergeleken met 2007 stelt de rijksoverheid zich terughoudender op en worden er in financieel opzicht nieuwe accenten gelegd. Met andere woorden: het is zeer de vraag of de aanvankelijke ambities worden gehaald. Er staat tegenover dat eventuele successen door de persoonlijke inzet van burgers en professionals worden bepaald. Mede daarom vraagt dit rapport aandacht voor de manier waarop best persons in deze te werk gaan (Deetman e.a. 2011).

Zo zien we dat er bij onderzoekers van diverse aard nogal wat scepsis over het aanpakken van de problemen bestaat. Maar in hoeverre is die scepsis terecht? Om die vraag te beantwoorden wil ik wat langer stil staan bij de *Outcomemonitor* die het Centraal Bureau voor de Statistiek in het najaar van 2012 opgesteld heeft. Deze rapportage gaat na in hoeverre het uit 2007 daterende Actieplan Krachtwijken is gerealiseerd. Ze geeft voor elk van de 40 krachtwijken aan hoe de achterstand ten opzichte van het stedelijk gemiddelde zich heeft ontwikkeld en maakt daarbij onderscheid tussen meerdere domeinen zoals onderwijs, integratie, wonen etc. De algemene conclusie is dat er aanleiding voor een bescheiden optimisme bestaat. In net iets meer dan de helft van alle onderzochte situaties doen zich veranderingen in positieve zin voor, in ongeveer een derde van de gevallen laten indicatoren een negatieve ontwikkeling zien en de rest vertoont een wisselend beeld. De woningvoorraad is een van de punten waarbij we verbetering zien. Het aandeel huurwoningen nam tussen 2007 en 2011 met 6 procent af terwijl het aandeel koopwoningen steeg. Een tweede positief punt is dat de leefbaarheid geleidelijk stijgt. In 31 van de 40 aandachtswijken ging de score omhoog. Dat kwam niet alleen door het verbeteren van de woningvoorraad: het oordeel van de bewoners over de publieke ruimte en het voorzieningenniveau nam eveneens toe. Ten derde wordt er vooruitgang op het vlak van de integratie geboekt. Hoewel een fors deel van de paren in deze wijken nog altijd niet-westerse allochtoon is, nam het aantal 'gemengde' paren lichtelijk toe. Met andere woorden: er is sinds 2007 wel iets bereikt en men kan zeker niet zeggen dat alle inspanning voor niets geweest is (Muller e.a. 2012).

Toch roept ook de monitor van het CBS de nodige vraagtekens op. Behalve gebieden waar vorderingen werden gemaakt, zijn er waar het beeld nogal wisselend is. Dat doet zich onder meer bij werk en inkomen voor. Sommige indicatoren onderstrepen dat de achterstand ten opzichte van het stedelijk gemiddelde daalt terwijl ze volgens andere indicatoren juist groeit. Zo ging het aandeel van de werkzoekenden tussen 2007 en 2012 omlaag terwijl de stijging van het aandeel bewoners met betaald werk boven het stedelijk gemiddelde lag. Tegelijkertijd blijkt dat het percentage personen met een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid in veel wijken relatief stijgt. Dubbelzinnig is ook de situatie op het onderwijsfront. Van de ene kant gingen wat meer allochtone jongeren naar een vorm van middelbaar en hoger onderwijs toe. Van de andere kant stelt het CBS voor meerdere wijken een achteruitgang bij de cito scores op het gebied van taal en wiskunde vast. Ten slotte zijn er bepaalde domeinen waar de ontwikkeling niet wisselend maar negatief is. Er kan onder meer aan veiligheid worden gedacht. Weliswaar ging de veiligheidsscore in verschillende aandachtswijken omhoog maar deze tendens deed zich ook in andere stadsdelen voor met als gevolg dat de achterstand bleef bestaan of zelfs erger werd. En dat terwijl veel gemeenten het wegnemen van die achterstand bij de start van de wijkaanpak expliciet als beleidsdoelstelling hadden genoemd. Bovendien blijven er zorgen waar het om de echte minima gaat. Hoewel aandachtswijken van oudsher een groot aantal huishoudens met een laag inkomen kennen, zien we in meer dan de helft van alle gevallen een negatieve tendens. Het aandeel bewoners, dat wegens arbeidsongeschiktheid langdurig op een uitkering is aangewezen, is en blijft relatief groot. Het ligt voor de hand dat de economische crisis op deze groepen bewoners een ongunstige uitwerking heeft. Ze leidt tot een toegenomen financiële problematiek die onder meer in een groter aantal wanbetalers tot uitdrukking komt (Muller e.a. 2012).

Dit alles maant tot voorzichtigheid. Het eens zo enthousiaste voornemen om probleemwijken binnen afzienbare termijn te veranderen in prachtwijken is nog lang niet gerealiseerd. De realiteit blijkt taaier en complexer dan veel plannenmakers hebben gedacht. Terwijl overheden en andere partners inmiddels voor miljarden in deze wijken geïnvesteerd hebben, treedt er slechts in bescheiden mate verbetering op. Bovendien is niet duidelijk welke rol de getroffen maatregelen hebben gespeeld. Daarbij wreken zich twee eenzijdigheden in het beleid zoals dat tot op heden werd gevoerd. Ten eerste een te grote aandacht voor interventies in de fysieke sfeer. Ten tweede een te geringe aandacht voor de rol van bewoners in het geheel. Gegeven deze eenzijdigheden is het niet vreemd dat de problemen op het gebied van veiligheid en leefbaarheid nog altijd bestaan. Die problemen vloeien immers voort uit menselijke gedragingen en niet uit het soort huizen waarin mensen wonen. Vandaar dat ik zelf voor een andere benadering pleit waarbij de aandacht meer naar sociale processen en relaties uitgaat. Ik zeg daarmee niet dat veranderingen op fysiek of structureel gebied zonder betekenis zijn. De hieronder bepleite benadering is vooral als aanvulling op het huidige beleid resp. als een agenda voor het toekomstige maatregelen bedoeld. De eigenlijke uitdaging is immers dat men de juiste balans vindt tussen een fysiek-economische optiek aan de ene kant en een sociaal-culturele optiek aan de andere.

3 Over systeemwereld en leefwereld

Nu kan niemand beweren dat het menselijke aspect van de problematiek in de praktijk over het hoofd wordt gezien. Er worden in Nederlandse achterstandswijken op politieel, moreel en pedagogisch gebied enorm veel initiatieven ontplooid. De grote vraag is echter waar dat alles toe leidt. Dragen die initiatieven inderdaad bij aan het verminderen van de problematiek? Mocht dat niet zo zijn dan stelt zich de tweede vraag namelijk: welke omstandigheden spelen daarbij een rol? Voordat ik op deze vragen zelf inga, wil ik eerst een meer abstracte kwestie behandelen te weten het verschil tussen leefwereld en systeemwereld. Dat is nodig omdat de meeste professionele organisaties de trekken vertonen van een systeemwereld terwijl de bewoners daarop reageren vanuit hun leefwereld. Persoonlijk denk ik dat het gebrek aan effectiviteit in veel gevallen met de incongruentie tussen deze twee werelden te maken heeft.

Men kan deze incongruentie schetsen aan de hand van zes kenmerken die we in elke bureaucratie terug vinden. Ze werden reeds een eeuw geleden door Max Weber onder woorden gebracht en zijn tot op de huidige dag van toepassing (Weber 1922). Het eerste kenmerk is dat een bureaucratie altijd *betaalde professionals* inzet: mensen die een specifiek vak hebben geleerd en die dat vak tegen betaling in geld uitoefenen. Het tweede kenmerk is dat elke bureaucratistische organisatie een zekere *arbeidsdeling* kent: de professionals hebben elk een eigen taak. Ze zijn zodanig geschoold dat ze die ene taak heel goed kunnen uitvoeren terwijl ze van andere taken nauwelijks verstand hebben. Het derde kenmerk is dat het werk in een bureaucratie door *vaste regels* en procedures wordt beheerst. Zelfs de opdracht die men aan ondergeschikten geeft moet aan bepaalde formele regels beantwoorden. Het vierde kenmerk is dat elke bureaucratie op een functionele *hiërarchie* berust: alle werknemers zijn opgenomen in een serie bevelslijnen waarbij de hoger geplaatste functionarissen bepalen welke taken de lager geplaatsten moeten uitvoeren. Een vijfde kenmerk is dat alle relaties binnen een bureaucratie onpersoonlijk van karakter zijn. Het gaat om strikt *functionele betrekkingen* waarbij men het menselijke en persoonlijke aspect zoveel mogelijk buiten beschouwing laat. Het zesde kenmerk is dat bureaucratieën door dit alles een hoge mate van *rationaliteit* kennen. Ze vormen een machinerie die door precisie, snelheid, eenduidigheid, vakkundigheid, continuïteit, strakke aansturing en het minimaliseren van persoonlijke weerstanden een ongekeerde graad van doelmatigheid bereikt. Daarmee versterkte de bureaucratie het proces van rationalisering dat zich – nog altijd volgens Max Weber – ook op andere gebieden van het moderne leven manifesteert en dat uiteindelijk een algehele ‘onttovering van de wereld’ tot gevolg heeft.

Laat ik hier meteen aan toevoegen dat de bureaucratistische werkwijze talloze voordelen met zich brengt. Ze heeft ervoor gezorgd dat industriële bedrijven zeer productief werden en dat overheidsorganen de burger op een betrouwbare manier behandelen. Verder hebben het bereik en de effectiviteit van de bureaucratistische machinerie zich in de loop van de twintigste eeuw enorm

uitgebreid. Dat geldt in het bijzonder voor alle onderdelen van de verzorgingsstaat die vanaf de Tweede Wereldoorlog tot stand kwamen en die grote betekenis hebben voor het leven van de burgers. Of het nu gaat om mensen die leven van een uitkering, om burgers die belasting afdragen, om verdachten die gearresteerd worden, om bedrijven die een vergunning aanvragen, om studenten die een opleiding volgen of om onderdanen die voor een nieuw paspoort bij de gemeente aankloppen – voor verreweg de meesten geldt dat overheidsfunctionarissen hen op dezelfde wijze en met inachtneming van hun rechten bejegenen. Dat is door de bank genomen een groot goed en tevens één van de grondslagen die de rechtsstaat een maatschappelijk draagvlak geeft. Wel zien we vanaf de jaren zeventig een zekere ergernis ontstaan tegen het strikt functionele en onpersoonlijke karakter van de betrekkingen. Maar over het algemeen erkennen de meeste burgers dat de voordelen van een dergelijke bureaucratie tegen de nadelen opwegen (Goodsell 1984).

Een en ander neemt niet weg dat er een groot verschil bestaat tussen de manier waarop dit soort bureaucratieën functioneren enerzijds en de manier waarop mensen in hun alledaagse leven met de dingen omspringen anderzijds. Dat contrast werd midden jaren tachtig door de Duitse filosoof Jürgen Habermas omschreven als het verschil tussen systeemwereld en leefwereld (Habermas 1984). Nemen we gemakshalve aan dat de bureaucratie goeddeels samenvalt met de systeemwereld, dan zou men het contrast met de leefwereld als volgt kunnen aangeven. Een eerste contrast is dat de leefwereld doorgaans wordt bevolkt door *onbetaalde krachten* of vrijwilligers. Of het nu gaat om buurtgenoten die elkaar helpen of om mensen die zich in hun vrije tijd voor een sportvereniging inzetten – er komt in beginsel geen betaling aan te pas. Een tweede contrast is dat arbeidsdeling en specialisatie in de leefwereld nauwelijks een rol spelen. Het is daar niet zozeer de ‘deling’ als wel de ‘verbinding’ waar het om gaat, niet om mensen die zich in een specialisme terugtrekken maar om mensen die een groep vormen door de *communicatie* aan te gaan. Een derde contrast is dat het in de leefwereld altijd om verhalen en *betekenissen* gaat en niet (zoals in de systeemwereld) om formele regels of om procedures die van hun substantie zijn ontdaan. Een vierde contrast houdt in dat functionele hiërarchieën in de leefwereld een marginale rol spelen. Er doen zich hooguit vormen van *sociale* ongelijkheid voor maar die zijn niet gekoppeld aan machtsposities in een functioneel systeem. Een vijfde contrast is dat de meeste relaties in de leefwereld niet zakelijk maar juist *persoonlijk* zijn. Het gaat hier vooral om familiebanden, vriendschappelijke betrekkingen of relaties gebaseerd op een gedeelde belangstelling. Een laatste contrast is dat men in de leefwereld minder hecht aan de rationele inzet van machtsmiddelen en juist veel aan de doelen, de idealen of de *waarden* waar men voor staat. Met andere woorden: op elk van deze zes punten kan men de leefwereld en de systeemwereld tegenover elkaar zetten.

Tabel 1

Theoretische verschillen tussen systeemwereld en leefwereld.

	Systeemwereld (Weber)	Leefwereld (Habermas)
1.	Betaalde werknemers	Inzetten op vrijwilligheid
2.	Arbeidsdeling & specialisatie	Communicatief handelen
3.	Formele regels & procedures	Informaliteit & betekenis
4.	Functionele hiërarchie	Sociale ongelijkheden
5.	Zakelijke verhoudingen	Persoonlijke betrekkingen
6.	Rationele machtsmiddelen	Waarden & gevoelens

Hoewel de spanning tussen systeem- en leefwereld al lang zichtbaar was, namen de klachten erover de voorbije decennia langzaam maar zeker toe. Niet alleen in probleem- of achterstandswijken maar in de hele maatschappij. Dat heeft alles te maken met de opkomst van een meer assertieve levensstijl waarbij de burger meer ruimte opeist voor zichzelf, zijn voorkeuren en verwachtingen terwijl hij collectieve regelingen, formele regels en functionele instituties steeds vaker als een belemmering van de eigen aspiraties ziet. Dat vormt een ingewikkelde sociaal-culturele ontwikkeling die men niet met een paar zinnen kan weergeven (Van den Brink 2002). Ik beperk me daarom tot het signaleren van twee verschuivingen die relevant zijn voor ons onderwerp. De eerste verschuiving is dat het zwaartepunt vergeleken met enkele decennia terug vandaag de dag veel vaker bij burgers, bedrijven, professionals en andere maatschappelijke actoren ligt, terwijl klassieke machthebbers, autoriteiten en gezagsdragers hun invloed zien verminderen. Men kan dit proces als een vorm van ‘horizontalisering’ aanduiden omdat de traditionele, vooral verticale relatie tussen burger en overheid (of tussen leerling en leraar, tussen deskundige en patiënt etc) aan het verdwijnen is. De tweede verschuiving houdt in dat er vandaag de dag minder aandacht voor bestaande wetten, formele regels of vaste procedures is en we meer oog krijgen voor de belangen of beginselen waar het eigenlijk om gaat. Dit proces kan men als een vorm van ‘informalisering’ aanduiden omdat de oude, vooral institutioneel geregelde vormgeving van maatschappelijke ambities (doelen, waarden, idealen, aspiraties, verwachtingen, etc.) aan kracht verliest. Het samengaan van deze tendensen maakt dat burgers in Nederland veel vaker dan voorheen van zich afbijten. Ze willen door politici, professionals of autoriteiten gehoord worden en laten duidelijk hun ongenoegen merken als dat (naar hun opvatting) op een onvoldoende schaal gebeurt.

4 Gradaties van complexiteit

De zojuist gesignaleerde spanning is op vele terreinen van het moderne leven merkbaar. Ze wordt evenwel acuut wanneer zich ernstige problemen aandienen. Wie bijvoorbeeld een afspraak met de dokter heeft, zal rustig op zijn beurt wachten zolang het om bescheiden ongemakken gaat. Het wordt anders wanneer we aan ernstige ziekte lijden, wanneer we naar de EHBO moeten of wanneer het leven van een dierbare wordt bedreigd. Dan wil iedereen direct worden geholpen en moeten alle regels aan de kant. Een ander voorbeeld is het geval waarbij de gemeenteraad op democratische wijze besluit om een opvangcentrum voor drugsverslaafden in onze wijk te vestigen. Normaal gesproken leggen wij ons neer bij een democratische besluitvorming en respecteren wij de wethouder. Maar wanneer we het gevoel krijgen dat het opvangcentrum de veiligheid van mijn kinderen bedreigt of de omzet van mijn bakkerij, stellen we ons harder op. Met andere woorden, het altijd sluimerende conflict tussen leefwereld en systeemwereld vlamt op wanneer we met een serieus probleem worden geconfronteerd. Welnu, dat is in achterstandswijken per definitie het geval. Deze wijken kenmerken zich immers door het feit dat ze niet door één of twee problemen, maar door een hele serie achterstanden geplaagd worden. De bewoners hebben niet alleen te maken met werkloosheid of een bescheiden inkomen maar ook met overlast op straat, problemen van relationele aard, moeilijkheden op school, inbraken of bedreigingen, krappe en versleten woningen, uitsluiting op grond van etniciteit, negatieve beeldvorming in de media etc. etc. Er is weinig fantasie voor nodig om te begrijpen dat de waardering van bewoners voor professionele organisaties, lokale overheden en andere delen van de systeemwereld door deze cumulatie van problemen niet groter wordt. Juist omdat ze in economisch, sociaal en mentaal opzicht onder grote druk leven, komt de overlap tussen leefwereld en systeemwereld niet snel tot stand. Dat is één factor die maakt dat veel achterstandswijken een complexe problematiek kennen.

Een tweede factor is dat de vele professionele organisaties die in deze wijken werken elk een eigen systematiek volgen. Als een persoon of een gezin in ernstige moeilijkheden komt, staat er een heel leger klaar aan gespecialiseerde instellingen. De sociale dienst, Bureau Jeugdzorg, de leerplichtambtenaar, schuldsanering, maatschappelijk werk, reclassering, de politie, het stadsdeel, de wijkmanager en de woningcorporatie vormen enkele voorbeelden van de vele krachten die zich beroepshalve melden bij een gezin dat in de problemen zit. Hun grootste uitdaging is dat ze moeten samenwerken. We hebben nu eenmaal afgesproken dat samenwerking geboden is, we staan overal een integrale aanpak voor en er zijn inmiddels talloze convenanten getekend om die samenwerking te bezegelen. Maar dat doet niets af aan het feit dat professionals er een eigen systematiek op nahouden en al snel langs elkaar heen werken. Overigens komt dat niet uit onwil of een gebrek aan inzet voort. Verreweg de meeste professionals vinden samenwerking juist een goede zaak. De kwestie is veeleer dat ze vanuit hun professionaliteit een andere definitie van het probleem hebben en vaak andere

werkwijzen voorstellen. We weten dat er vaak grote verschillen zijn tussen de manier waarop een therapeut, een politiemann, een leerkracht of een medewerker van de sociale dienst tegen de situatie aankijken (Van den Brink 2010). Het kost grote moeite om te komen tot een voldoende mate van overlap, niet alleen tussen de leefwereld van een bewoner en de systeemwereld van een professional (zie boven) maar ook tussen de professionele systemen onderling. Ze lijken elk een eigen logica te volgen en komen nauwelijks aan echte samenwerking toe. Dat is een tweede factor die de problematiek in achterstandswijken een complex karakter geeft.

Vervolgens moeten we beseffen dat de systeemwereld een aantal normen en waarden vooronderstelt die niet automatisch door alle bewoners van een achterstandswijk gedeeld worden. Neem alleen al de betekenis die de omgang met formele regels, functionele betrekkingen, zakelijk gedrag en rationale overwegingen binnen een professionele organisatie heeft. In een bepaald opzicht zijn dergelijke zaken 'neutraal': een moderne professional zal geen onderscheid naar geslacht, sociale klasse, religieuze overtuiging of etnische achtergrond maken. Maar dat neemt niet weg dat het afzien van dergelijke kenmerken van een heel specifieke, typisch moderne cultuur getuigt (Van den Brink 2007b). In landen of werelddelen waar de modernisering minder ver gevorderd is, spreekt dat niet voor zich. De moeilijkheid is dat de bevolking in Nederlandse probleemwijken vaak een groot aantal allochtonen kent, dat wil zeggen mensen die er in meer of minder sterke mate andere culturele gewoonten op nahouden. Er is inderdaad sprake van een grote diversiteit, in alle betekenissen van het woord. Dat geeft moeilijkheden wanneer men vanuit de eigen leefwereld met een moderne, vooral Nederlands georiënteerde systeemwereld te maken krijgt (Van den Broek e.a. 2010). Dan slaat diversiteit gemakkelijk om in misverstand en ergernis. Het gaat soms om heel triviale 'conflicten' zoals onvoldoende kennis van het Nederlands, het nakomen van afspraken, het vertrouwen dat men in een arts of politiefunctienaris heeft, de omgang tussen man en vrouw, bepaalde gevoeligheden op religieus of politiek gebied etc. (Van den Brink 2006). De cumulatie van dat soort kleine maar beslissende culturele contrasten maakt dat het gesprek tussen leefwereld en systeemwereld soms erg stroef verloopt, in elk geval veel stroeiver dan wij vanuit de systeemwereld aannemen.

Tot nu toe namen we aan dat professionals en overheidsdienaren inderdaad de codes van hun systeemwereld volgen. Met andere woorden: dat ze in hoge mate afzien van de religieuze of morele waarden die ze als privépersonen koesteren of van de politieke en maatschappelijke idealen die ze aanhangen. Maar dat soort ideale professionals (in de zin van Weber dan) komen in de realiteit slechts zelden voor. Bewust of onbewust zullen de eigen waarden, voorkeuren of beginselen mee spelen. Daarbij is met name van belang welke houding mensen tegenover de moderne samenleving aannemen. Wat dat betreft heb ik in eerdere studies een onderscheid tussen drie soorten burgers gemaakt. Aan de ene kant hebben we de *bedrijvige burgers*: deze mensen verdienen vaak een redelijk inkomen, ze tonen belangstelling voor politiek, ze zijn vaak hoog opgeleid en hebben een groot vertrouwen in democratie. Aan de andere kant zijn er ook *bedreigde burgers*. Dat zijn veelal mensen met een geringe opleiding en een bescheiden inkomen, mensen ook die weinig vertrouwen in democratie hebben en zich eerder tegen de politieke of bestuurlijke elite afzetten. Een derde categorie van *berustende burgers* staat tussen beide groepen in (Van den Brink 2002). Voor alle duidelijkheid wijs ik erop dat dit verschil niet samenvalt met het onderscheid tussen allochtoon en autochtoon. Er zijn (gelukkig) ook migranten die een uitgesproken bedrijvige houding aannemen en volop aan de moderne samenleving deelnemen. En er zijn (helaas) ook veel autochtone Nederlanders die zich

door de moderne maatschappij bedreigd voelen of zich daar tegen afzetten. De moeilijkheid is dat achterstandswijken relatief veel bedreigde burgers tellen terwijl de professionals juist een bedrijvige en moderne houding aannemen. Dat maakt de zaken niet eenvoudiger. Het kan er bijvoorbeeld toe leiden dat een medewerker bij de sociale dienst van werkloze buurtbewoners een actieve, ondernemende of zelfredzame opstelling verwacht, terwijl deze bewoners zich afwachtend opstellen en geen kansen zien om aan het werk te gaan. Dat verschil in houding laat zich niet met formele regels of financiële prikkels oplossen, het houdt vooral verband met de verschillende waarden of verwachtingen die mensen er in hun persoonlijk leven op nahouden. Ook die verschillen maken dat het werk in probleemwijken vaak ingewikkeld is.

Een laatste factor die daartoe bijdraagt is het feit dat onze verwachtingen in de loop der jaren geleidelijk omhoog gingen. Om nog even te blijven bij het voorbeeld van zojuist: dat iemand met een WW-uitkering rustig wacht tot hem of haar een nieuwe functie wordt aangeboden, werd twintig jaar geleden nog geaccepteerd maar dat is inmiddels wel voorbij. Tegenwoordig willen we dat zo'n werkloze heel actief naar werk zoekt, deelneemt aan netwerken en bereid is om een functie te aanvaarden die niet volledig bij het eigen arbeidsverleden past. Ook op andere terreinen stellen we vandaag de dag hogere eisen dan voorheen (Norris 1999). Het gevolg is dat we minder geduld hebben met personen die zich niet willen voegen, die op een of andere manier afwijkend zijn en daarmee voor 'overlast' zorgen. Er zijn zowel formele als informele processen die tot deze tendens bijdragen. Een illustratie van dat laatste is dat Nederlanders steeds vaker moeite hebben met burens die er een andere levensstijl op nahouden. Onze tolerantie voor burens die bijvoorbeeld een kinderrijk gezin hebben, die ooit met justitie in aanraking zijn geweest, die verslaafd zijn aan drugs of alcohol, of die er extreme politieke denkbeelden op nahouden, nam de afgelopen dertig jaar behoorlijk af (Van den Brink 2012a). Dat is eveneens te merken aan het maatschappelijk klimaat, waarin oude waarden als openheid, redelijkheid of diversiteit minder populair worden. Er zijn ook ontwikkelingen van meer formele aard die een zekere verharding tot gevolg hebben. Allerlei gedragingen die men vroeger als kattenkwaad omschreef, worden vandaag de dag als een echt delict beschouwd. Op tal van terreinen zijn de regels aangescherpt en de normen opgehoogd met als onvermijdelijk gevolg dat er meer overtredingen plaatsvinden (Van den Brink & Van Os 2007). Die ontwikkeling maakt dat we de conflicten en onenigheden (waaraan het in probleemwijken toch al niet ontbrak) op dit moment veel zwaarder opvatten dan enkele decennia terug. Dat gebeurt ongetwijfeld met de beste bedoelingen maar het vinden van een oplossing wordt zodoende niet eenvoudiger.

Tabel 2
Gradaties van complexiteit.

	Type spanning of conflict	Problematische effecten
1.	Cumulatie van problemen binnen één gebied	Zet wijkbewoners extra onder druk
2.	Veelheid professionals die hun eigen systeem hebben	Leidt tot verkokering en gebrekkig samenwerken
3.	Culturele contrasten tussen allochtoon en autochtoon	Afstand van bewoners tot Nederlandse systeemwereld
4.	Verskil tussen bedrijvige en bedreigde burgers	Impliciete codes niet door iedereen erkend
5.	Hogere verwachtingen en afnemende tolerantie	Minder tolerantie en geduld met wie niet deugen wil

Wie een en ander tot zich laat doordringen, zal beseffen waarom het zo moeilijk is om het beleid met betrekking tot Nederlandse achterstandswijken echt effectief te laten zijn. Ik heb in het voorgaande zes hardnekkige problemen opgesomd die vooral op sociaal en cultureel gebied liggen en die met het bouwen van nieuwe huizen of het verstrekken van een extra subsidie geenszins worden opgelost. Doorslaggevend is dat dit soort spanningen elkaar gemakkelijk versterken. De situatie is nog wel te overzien zolang de problematiek beperkt blijft tot een of twee van de hier genoemde verschijnselen. Maar dat verandert wanneer al die conflicten bij elkaar komen en op elkaar gaan inwerken (Teisman 2005). Dat kan een totale verlamming van alle professionele systemen of ingrepen tot gevolg hebben, een toestand die bij echte achterstandswijken gemakkelijk ontstaat. De problemen bereiken daar een zodanige complexiteit dat men behalve het bos ook de bomen niet meer ziet. Gelukkig komt dat slechts zelden voor en bevinden de meeste achterstandswijken zich ergens halverwege een schaal waarvan het ene uiteinde voor de cumulatie van alle denkbare problemen staat terwijl het andere uiteinde verwijst naar een situatie waar slechts een paar van de genoemde moeilijkheden voorkomen.

5 De mate van aansturing

Na deze wat sombere schets van de vele problemen die zich in de achterstandswijken van ons land aandienen, wil ik de blik verplaatsen naar een meer neutrale vraag. Namelijk: hoe kunnen we vanuit de systeemwereld nu tegen achterstandswijken aankijken? Is er maar één zienswijze mogelijk of dienen zich diverse opties aan? En gesteld dat er iets te kiezen valt, wat zijn dan de overwegingen die bij een bepaalde benadering meespelen? Deze vragen zijn vanuit een bestuurlijke optiek van groot belang. Niet omdat de samenleving maakbaar is (die gedachte zal na de bovenstaande uiteenzetting wel getemperd zijn) maar om de eenvoudige reden dat de plaatselijke overheid nu eenmaal het voornaamste forum is waar over de aanpak van probleemwijken besloten wordt. Zelfs wanneer men de overtuiging heeft dat de overheid zich bescheiden moet opstellen en dat het vooral de maatschappelijke actoren zijn die de problemen moeten aanpakken. Ik vervolg mijn betoog dan ook met het schetsen van vijf overwegingen die bij het kiezen van een bestuurlijk perspectief vaak aan de orde zijn.

De eerste overweging betreft de vraag welke opvatting men heeft van burgerschap. In het politieke denken wordt – grof gesteld – een onderscheid tussen drie richtingen gemaakt. Zij die een *liberale opvatting* hebben van burgerschap hechten veel belang aan bestaande rechten en vrijheden. Burgers moeten zich vanzelfsprekend houden aan de wet maar binnen de grenzen van de wet zijn ze vrij om hun eigen voorkeuren te volgen. Het is dus niet nodig dat ze er een aantal gedeelde waarden of beginselen op nahouden om toch een goed burger te kunnen zijn. Daar kijkt men in het zogenaamde *communautarisme* heel anders tegen aan. Volgens deze denkrichting moeten mensen meer met elkaar gemeen hebben om echt burger te kunnen zijn. Zich aan de wet houden is niet genoeg. Burgerschap als een gemeenschap van mensen die bepaalde substantiële waarden met elkaar delen, die een zekere consensus hebben over de richting die ze willen gaan en die bereid zijn om zich te voegen naar het grotere geheel. Ten slotte is er de *republikeinse opvatting* die stelt dat burgers zich weliswaar moeten inzetten voor de publieke zaak maar die erkent dat het bepalen van de publieke zaak een taak van burgers zelf is. Daartoe moet men in het openbaar bijeenkomen, aangeven hoe men de publieke zaak zelf ziet, ingaan op de voorstellen die andere burgers doen om uit te komen bij een overeenstemming die even tijdelijk als bindend is. Het maakt voor de aanpak van achterstandswijken nogal uit voor welke visie op burgerschap men kiest. Overigens heeft elke visie voor- en nadelen. Gegeven de grote sociaal-culturele diversiteit zou men kunnen kiezen voor een liberale visie, maar de stilzwijgende veronderstelling is dat al die burgers zich aan de wet houden. Die veronderstelling gaat in probleemwijken zelden op. Gegeven de familiale of religieuze saamhorigheid die men vaak in deze wijken vindt, zou men kunnen pleiten voor een vorm van communitaristisch burgerschap, maar de stilzwijgende veronderstelling is dat de rest van de maatschappij het delen van familiale of religieuze waarden accepteert. Die veronderstelling spreekt in een modern land als Nederland evenmin voor zich.

Een tweede overweging raakt de vraag voor welke bestuursfilosofie men kiest. Ook hier staan meerdere opties naast elkaar. Een eerste optie houdt in dat men alles *via de overheid* bestuurt. Men vat de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders als de hoogste, want democratisch gekozen organen op en accepteert de prioriteiten die ze vaststellen. Functionarissen van de ambtelijke dienst, van professionele organisaties en zelfs particuliere burgers of bedrijven bewegen zich binnen het beleidskader van de plaatselijke overheid en kunnen door diezelfde overheid gecontroleerd worden. Het tegendeel van een dergelijke bestuursfilosofie is dat men sterk inzet op *marktwerking*. Men beperkt de overheidscontrole tot het noodzakelijke minimum en neemt aan dat private partijen zoals bedrijven, scholen, stichtingen en individuele burgers de problemen op een adequate wijze oplossen. Het is dan niet erg wanneer ze met hun bijdrage een mooi inkomen verdienen of winst maken. In tegendeel: dat soort prikkels zal de inventiviteit van de maatschappelijke actoren alleen maar aanjagen. Een derde bestuursfilosofie zit min of meer tussen deze twee extremen in en verwacht veel heil van netwerken of verbanden die het maatschappelijk middenveld vormen. Daarmee kunnen – zo denkt men – de voordelen van de twee eerdere opties met elkaar gecombineerd worden. Doordat het vooral maatschappelijke ondernemingen, kerkelijke verbanden of sociale verenigingen zijn die met elkaar samenwerken, vermijdt men enerzijds de nadelen van marktwerking (te veel eigen belang) en anderzijds de nadelen van een strak overheidsbeleid (te veel centralisme). Deze opties zijn opnieuw heel relevant als het om achterstandswijken gaat. Indien men een strakke aansturing via de overheid verkiest, dan ligt het voor de hand dat de professionals elk optreden in de wijk in het openbaar verantwoorden. Kiest men voor aansturing via de markt dan accepteert men dat particulieren of professionals meer risico nemen en dat er bepaalde zaken verkeerd lopen.

26

Tot nu toe namen we aan dat je moet kiezen voor één manier van aansturen, maar dat hoeft niet zo te zijn. Sterker nog: we zien de afgelopen twintig jaar steeds vaker vormen ontstaan waarbij private en publieke partijen op een bepaalde manier samenwerken. Voor probleemwijken lijkt zo'n publiek-private samenwerking zeer geschikt, juist omdat er zoveel verschillende partijen bij betrokken zijn. Maar ook dat lost niet alles op. Er dienen zich opnieuw bestuurlijke dilemma's aan die men alleen door een keuze kan oplossen. De vraag is bijvoorbeeld hoe men die samenwerking vorm geeft. Bij het zogenaamde *concessiemodel* vindt weliswaar een samenwerking van publieke en private partijen plaats, maar treedt één van die partijen als opdrachtgever op en is er een beperkt aantal partners dat vooral optreedt als uitvoerder. Deze manier van samenwerken heeft als voordeel dat men de probleemstelling of taak duidelijk kan afbakenen en eerder tot een integrale aanpak komt. Tegelijkertijd komt ook het zogenaamde *alliantiemodel* veelvuldig voor. Daarbij gaat het meestal om een groter aantal deelnemers zonder dat één van hen als leidinggevende partij optreedt. Het voordeel van deze werkwijze is dat men de probleemstelling of taak op een meer open wijze kan ontwikkelen, waarbij elk van de deelnemende partijen eigen inzichten of voorstellen inbrengt. Het nadeel is vaak dat er voortdurend onderhandeld wordt en dat er geen knopen worden doorgehakt. Ten slotte lijkt zich een derde vorm van publiek-private samenwerking te ontwikkelen, die wij recentelijk het *improvisatiemodel* hebben gedoopt (Van Montfort e.a. 2012). Dat model kent een nog grotere mate van openheid, zowel qua aantal partners als qua rolverdeling. De doeleinden worden al werkend bepaald en het toeval speelt een prominente rol. We zullen straks nog antwoord geven op de vraag welk van deze drie modellen bij probleemwijken de beste kansen biedt. Vooralsnog beperken we ons tot de opmerking dat ze in Nederland alle drie gehanteerd worden.

Een vierde overweging heeft te maken met de vraag op welke manier men de inbreng van bewoners wil vormgeven. Uitgaande van het bekende onderscheid tussen exit, voice en loyalty dienen zich ook hier meerdere trajecten aan (Hirschmann 1970). Deze zienswijze gaat ervan uit dat burgers of bewoners die ontevreden zijn met de situatie in hun wijk in theorie verschillende wegen kunnen bewandelen. Bij het eerste traject staat de *exit optie* voorop: de bewoners besluiten letterlijk om weg te gaan en zoeken dus een andere omgeving op. Dit veronderstelt echter dat de bewoners inderdaad weg kunnen gaan, bijvoorbeeld omdat elders in de stad betere woningen tegen eenzelfde prijs beschikbaar zijn, of omdat ze voldoende financiële middelen hebben om te kiezen voor een woning die veel beter is. Maar er zullen ook altijd bewoners zijn die niet kunnen of willen verhuizen. Zij moeten om de situatie in hun wijk te verbeteren gebruik maken van de *voice-optie*. Bijvoorbeeld doordat ze letterlijk hun stem verheffen en met klachten naar het bestuur van de gemeente, de politie, de corporatie etc. gaan. Of doordat ze zelf in hun buurt actief worden en zich inzetten voor een verbetering. Overigens wordt de keuze tussen deze twee opties (exit of voice) niet alleen bepaald door de vraag welke optie het meest voordelig is. Er speelt namelijk ook een derde overweging mee die als *loyalty* wordt aangeduid. Hoe sterker een bewoner zich aan de buurt gebonden voelt, des te langer zal het duren voordat hij de exit-optie kiest en des te groter is de kans dat hij zich via voice voor de eigen wijk gaat inzetten. Hoewel de gemeente geen zeggenschap over deze opties als zodanig heeft, kan ze de keuze van burgers wel enigszins beïnvloeden. Men kan het verhuizen bijvoorbeeld stimuleren maar men kan ook proberen de loyaliteit van bewoners aan hun omgeving te versterken, bijvoorbeeld door de buurt te verfraaien of door het (laten) bouwen van meer koopwoningen.

27

Een laatste type overweging is politiek van aard. Men kan vanuit meerdere politieke visies, waarden, idealen of beginselen tegen de bestuurlijke opdracht inzake achterstandswijken aankijken. *Socialisten* zullen in dezen al snel een voorname taak aan staat en overheid toekennen, *liberalen* zetten sterker

Tabel 3
Modaliteiten van aansturing.

	Niveau van controle en aansturing	Soorten overwegingen
1.	Hoog <ul style="list-style-type: none"> • Concept burgerschap • Bestuursfilosofie • PP samenwerking • Inbreng van bewoners • Politieke kleur college 	Communitaristisch Vooral via de overheid Concessiemodel Bevorderen van loyaliteit Socialisten dominant
2.	Matig <ul style="list-style-type: none"> • Concept burgerschap • Bestuursfilosofie • PP samenwerking • Inbreng van bewoners • Politieke kleur college 	Neo-republikeins Vooral via het middenveld Alliantie model Bevorderen van voice optie Christendemocraten dominant
3.	Laag <ul style="list-style-type: none"> • Concept burgerschap • Bestuursfilosofie • PP samenwerking • Inbreng van bewoners • Politieke kleur college 	Liberaal Vooral via marktwerking Improvisatie model Bevorderen van exit optie Liberalen dominant

in op marktwerking en particuliere ondernemingen, terwijl de *christendemocratie* van oudsher veel heil van de civil society of het maatschappelijk middenveld verwacht. Inmiddels is het politieke landschap in Nederland veel ingewikkelder en komen er van elke hoofdstroom meerdere varianten voor. Naast de klassieke liberalen (VVD) hebben we een tak die veel nationaler denkt (PVV). Behalve socialisten van het midden (PvdA) zijn er ook die zich radicaler opstellen (SP). Terwijl christendemocraten sinds twee decennia concurrentie ondervinden van een meer orthodoxe tak (CU). En daarmee is de politieke variatie niet uitgeput. Er is dus wel iets te kiezen op dit vlak. Daar komt nog bij dat plaatselijke partijen niet altijd een exacte kopie van het landelijke voorbeeld vormen en dat zij in hun programma dan wel in hun personeel een plaatselijk accent leggen.

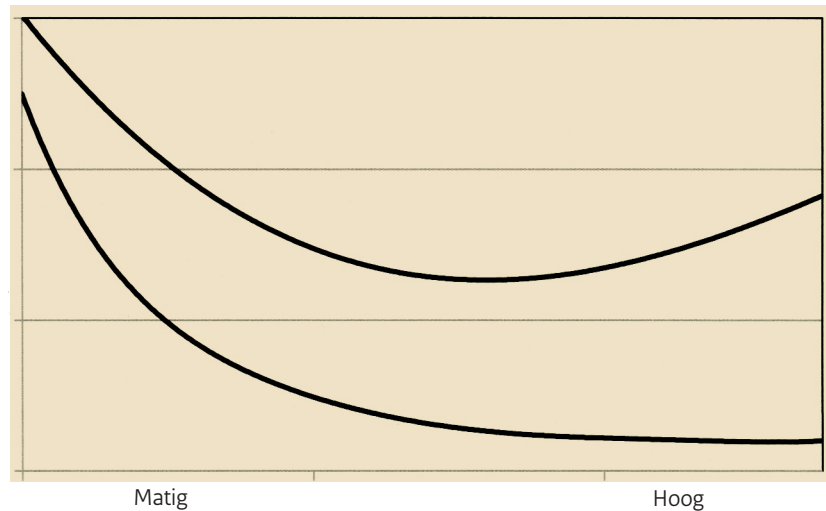
Wat wél een constante van de Nederlandse politiek vormt is het feit dat er haast nooit absolute meerderheden zijn. Vrijwel overal is men dus aangewezen op coalitievorming. Afhankelijk van het soort coalitie dat in een bepaalde stad ontstaat, kunnen er met betrekking tot probleemwijken dus grote verschillen optreden. In de ene stad zal het college besluiten tot een krachtig overheidsbeleid dat men jarenlang wil volhouden, in de andere stad geeft men ruim baan aan private ondernemingen en in de derde stad zal men vooral op het middenveld inzetten (Hendriks & Drosterij 2012).

In tabel 3 zet ik de verschillende overwegingen nog even bij elkaar. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen drie modaliteiten van aansturing. De eerste modaliteit brengt een strakke aansturing en een hoge mate van controle mee. Dit kan verband houden met een college dat door socialisten wordt gedomineerd maar ook met de bewuste keuze voor een sterke overheid, het streven om de loyaliteit van bewoners te versterken, het feit dat men op het gebied van publiek-private samenwerking goede ervaringen met het concessiemodel heeft opgedaan of met de voorkeur die de regio nu eenmaal heeft voor een communitaristisch idee van burgerschap. Op een analoge wijze kunnen de andere voorkeuren op een matig dan wel een laag niveau van controle of aansturing uitlopen. Het spreekt voor zich dat er evengoed allerlei mengvormen kunnen optreden. Dat geldt bijvoorbeeld voor een stad waar het college een fors aantal christendemocraten telt die enerzijds veel ruimte bieden aan marktwerking en anderzijds een communitaristisch idee van burgerschap aanhangen. De vraag welke empirische omstandigheden de ene dan wel de andere modaliteit bevorderen ligt buiten het bestek van dit essay. Ik beperk me daarom tot vaststelling dat de mate van controle en het karakter van de aansturing meerdere vormen kan aannemen en dat dit onvermijdelijk gevolgen heeft voor de manier waarop de overheid met achterstandswijken wil omspringen.

6 Een zestal voorbeelden

In deze paragraaf zal ik laten zien dat er in Nederland inderdaad verschillende modaliteiten voorkomen. Daaruit blijkt ook dat er een zekere samenhang bestaat tussen de mate waarop een stedelijke overheid kan aansturen enerzijds en het complexe karakter van de problemen in achterstandswijken anderzijds. Door het combineren van de in paragraaf 4 en 5 geschetste gedachtegang kunnen we aangeven onder welke voorwaarden een bepaalde vorm van aansturing realistisch is. We hebben dan met twee grootheden van doen. Ten eerste de vraag hoeveel contrasten, spanningen of problemen in een stadswijk bij elkaar komen en hoe zij op elkaar inwerken. We vormen daartoe een elementaire schaal die van een weinig complexe, via een matig complexe naar een zeer complexe problematiek verloopt. Dat geven we in schema 1 op de x-as weer. Ten tweede is er de vraag welke bestuurlijke of politieke overwegingen ten grondslag liggen aan het stedelijk beleid en hoe deze op elkaar inwerken. Dat leidt eveneens tot een elementaire schaal die van een hoog, via een matig naar laag niveau van overheidscontrole leidt. Dat geven we in schema 1 op de y-as weer. In het algemeen zullen de mogelijkheden voor een strakke aansturing resp. krachtige controle afnemen naarmate de stedelijke problematiek complexer wordt. We geven dat aan met een tweetal curven: deze begrenzen het domein van de realistische aansturing. Ik wijs erop dat het betreffende gebied een behoorlijk brede marge heeft. Ik zou niet graag beweren dat er een determinisme is – er bestaat juist behoorlijk wat speelruimte. Met andere woorden: politici en bestuurders kunnen een eigen voorkeur volgen maar ze moeten dan wel bepaalde grenzen in het oog houden. Uit de zes voorbeelden die ik hieronder bespreek, kan men afleiden dat dit niet altijd gebeurt.

Schema 1
Samenhang tussen het niveau van aansturing en de mate van complexiteit.



30

Toelichting

In dit schema wordt verondersteld dat de problematiek van achterstandswijken niet altijd hetzelfde is. Er bestaan wijken die met een zeer complexe problematiek worstelen maar ook wijken waar de problemen relatief eenvoudig zijn. Deze schaal wordt op de x-as afgebeeld. Verder veronderstellen we dat het beleid varieert waar het om de mate van overheidscontrole gaat. We maken onderscheid tussen situaties die zich door een hoog, een matig en een laag niveau van controle kenmerken. Deze schaal wordt op de y-as afgebeeld. Het gebied tussen de beide curven wijst op situaties waar een zeker evenwicht tussen de mate van controle en de complexiteit van de problematiek bestaat.

Mijn eerste voorbeeld is Op Eigen Kracht (OEK). Dit programma moest in de jaren 2003-2006 de veiligheid van Rotterdam Noord verbeteren, met name door het aanpakken van overlast door Marokkaanse jongeren (Van Arum e.a. 2006). Er werd dan ook stevig ingezet op handhaving: normoverschrijdend gedrag werd niet langer getolereerd. Tegelijkertijd sprak men de Marokkaanse bewoners aan op hun verantwoordelijkheid als stadsbewoner, kostwinner en opvoeder. Er werd geen rekening gehouden met hun cultuur: de overheid besloot bewust om hen vanuit een Nederlands referentiekader te benaderen. Hoewel ze inzette op een combinatie van enforcement en empowerment, kwam het eerste veel sterker uit de verf. De nadruk lag op het maken van heldere afspraken, het controleren van die afspraken en het toepassen van sancties wanneer mensen die afspraken niet nakwamen. Het versterken van de handhaving strekte zich over meerdere terreinen uit: huurovereenkomsten, uitkeringen, sociale veiligheid, leerplicht en wetsovertredingen. Ook bij het streven naar empowerment werd krachtig ingezet. Men schrok niet terug voor het toepassen van dwang en drang om te zorgen dat bepaalde bewoners hun taallessen zouden volgen. Gezinnen die in aanmerking kwamen voor extra begeleiding werden onder druk gezet: wie niet wilde meewerken verloor zijn uitkering. Zo'n traject nam zes maanden in beslag en startte met het tekenen van een

contract waarin de cliënt verklaarde met deze werkwijze akkoord te gaan. De begeleiding was in handen van een coach die voor het betreffende gezin een speciaal plan opstelde.

Het is duidelijk dat men in Rotterdam Noord met een tamelijk complexe problematiek worstelde. Er kwamen in deze deelgemeente vele spanningen en achterstanden bij elkaar. Kijken we vervolgens naar de manier waarop men het aanpakken van deze problemen wilde aansturen, dan valt op dat men koos voor een nogal planmatige benadering. Zo organiseerde men een nauwe samenwerking tussen deelgemeente, Bureau Jeugdzorg, welzijnsorganisaties, gemeentelijke diensten, politie en corporaties. Er kwam zelfs een Deelgemeentelijk Overleg Sluitende Aanpak tot stand, dat voor de nodige regie over alle relevante processen moest zorgen. De uitkomsten van het project bleken wisselend. Men ontdekte enerzijds dat enforcement alleen werkt wanneer het permanent en consequent wordt toegepast. Het leidde inderdaad tot zichtbaar resultaat. Zo vertoonde het aantal Marokkanen dat een uitkering aanvroeg een spectaculaire afname. Anderzijds ontdekte men dat er toch ook een balans tussen enforcement en empowerment moet zijn. Men moet de bewoners behalve dwang en drang ook een zeker toekomstperspectief bieden. Bovendien werd duidelijk dat het project uitging van een paradox. In wezen gaf men de Marokkanen van Rotterdam Noord deze boodschap mee: als u nu onze opdrachten uitvoert dan kunt u straks op eigen benen staan. Mijn conclusie is dat men de tamelijk complexe problematiek met een overmaat aan controle of aansturing wilde aanpakken. De uitkomst laat zien dat dit niet erg realistisch was.

31

Als tweede voorbeeld bespreek ik de Veilige Buurt Teams (VBT) die vanaf 2008 in Maastricht aan het werk gingen (Van den Brink & Bruinsma 2011). De inspiratie kwam uit Engeland waar men goede ervaringen had met de vorming van een team waarin diverse professionals op buurtniveau met elkaar samenwerken en waarbij de bewoners een actieve invloed op de werkagenda van het team hebben. Door dit voorbeeld geïnspireerd besloot men om deze aanpak in te zetten voor een drietal achterstandswijken in Maastricht. De gevolgde werkwijze was niet onmiddellijk een succes. Men had in de eerste fase onvoldoende oog voor de kwaliteiten en de personen die samen een team vormden. Elke professional opereerde vanuit de eigen bedrijfscultuur met als gevolg dat verschillen in professionele achtergrond een goede samenwerking belemmerden. Zo bleek al snel dat politieagenten en opbouwwerkers heel anders aankeken tegen het gedrag van hangjongeren. Er moest bewust geïnvesteerd worden in het ontwikkelen van een gedeelde zienswijze en het oefenen met een gezamenlijke methodiek. Toen dat eenmaal was gebeurd, werd de werkwijze een succes. Inmiddels belegt men in de Maastrichtse wijken elke twee maanden een vergadering waar de bewoners kunnen aangeven welke problemen voor hen prioriteit hebben. De professionals van het VBT pakken die prioriteiten op en rapporteren de volgende vergadering wat ze gedaan hebben. Mochten de toegezegde maatregelen niet mogelijk blijken, wordt dat uitgelegd. De bewoners stellen deze gang van zaken zeer op prijs en beginnen weer enig vertrouwen te krijgen in de overheid (verg. Van Stokkom & Toenders 2010).

Hieruit zou men kunnen opmaken dat de aansturing van een VBT uitsluitend op wijkniveau gebeurt, maar dat is slechts ten dele het geval. Om het samenwerken van de professionele organisaties te waarborgen heeft men een regiegroep ingesteld. Daar voeren de bestuurders van die organisaties strategisch overleg. Verder wordt er op het middenniveau overlegd door managers. Bovendien heeft men in Maastricht vrij stevig geïnvesteerd in het aantrekken van een krachtige projectleider die door enkele medewerkers wordt bijgestaan. Ten slotte is er bewust gekozen voor een langere termijn. Men

wil niet dat de VBT's het zoveelste tijdelijke project worden en heeft dan ook de nodige middelen gereserveerd. Vergeleken met andere steden is duidelijk dat het hier om een forse investering gaat. Dat moet ook wel omdat in de gekozen werkwijze drie ambities bij elkaar komen die niet altijd samengaan. Ten eerste een goede samenwerking van professionals die qua bedrijfscultuur elk een andere achtergrond hebben. Ten tweede het streven om op een serieuze manier met de wijkbewoners en hun wensen om te gaan. Ten derde het vormgeven van een beleid dat door de plaatselijke overheid voor een langere periode is vastgesteld. Zo lijkt zich een juiste balans te ontwikkelen tussen de probleemaanpak op wijkniveau en de wijze van aansturing. Wellicht is dat evenwicht alleen mogelijk omdat de achterstanden in Maastricht geen extreme vorm aannemen terwijl de overheid toch fors heeft ingezet op regie en aansturing. Mijn voorlopige conclusie zou zijn dat deze keuze behoorlijk realistisch is.

Vervolgens twee voorbeelden die betrekking hebben op de werkwijze van woningcorporatie Eigen Haard in Amsterdam (Van den Brink & Schulz 2011). Deze organisatie wil de zelfredzaamheid van haar bewoners versterken en daarbij tekenen zich twee strategieën af. Bij de eerste strategie gedraagt Eigen Haard zich als initiatiefnemer. Dat gebeurde onder meer in Landlust, een monumentaal woningencomplex in Bos en Lommer waar enkele jaren terug een renovatie nodig werd. Men greep deze fysieke ingreep aan om de participatie van bewoners te bevorderen. Vandaar dat men een andere volgorde koos dan gebruikelijk. Men zag de renovatie niet als een besluit dat van bovenaf aan de bewoners wordt opgelegd maar als een proces waarbij men samen naar de juiste aanpak zoekt. Dat bleek mede mogelijk omdat er in de wijk verschillende organisaties en netwerken actief waren. Zo bestaat er een stichting die de maatschappelijke betrokkenheid van de bewoners wil aanjagen. Zij heeft meerdere geslaagde projecten opgezet en is ook actief op gebieden als sport, huiswerkbegeleiding etc. Daarnaast vindt er in deze Amsterdamse wijk een meer structurele vorm van participatie plaats. Er is elke zes weken een bewonersoverleg waar men de voornaamste voorvallen of problemen in de buurt bespreekt. Aan die bijeenkomsten nemen ook vertegenwoordigers van de politie, het stadsdeel en de corporatie deel. Met behulp van deze netwerken kon Eigen Haard de bewoners een actieve rol geven toen er plannen voor de renovatie gemaakt werden. Ook in dit geval lijkt er sprake van een evenwichtige benadering. Van de ene kant was de problematiek rond Landlust niet al te complex, van de andere kant koos Eigen Haard voor een gematigde vorm van aansturing: hoewel men een aantal eigen initiatieven uitzette, kwamen stemmen vanuit de bewoners royaal aan bod.

Bij de strategie die Eigen Haard in een andere buurt volgde, pakt de balans wat minder gunstig uit (Van den Brink & Schulz 2011). Het gaat om de Indische Buurt waar de corporatie flink wat huizen heeft en de bewoners tal van initiatieven aan de dag leggen. Daarbij speelt mee dat dit deel van Amsterdam de thuisbasis is van een groot aantal studenten, professionals en kleine zelfstandigen. Er zijn vele netwerken actief waarbij de bewoners door vrijwilligers worden ondersteund. Bijvoorbeeld door studenten die hulp bieden bij moeilijkheden op school of problemen op juridisch vlak. Verder bieden professionals met ervaring in de ict er hun diensten aan. Overigens zijn er ook heel wat 'gewone' buurtbewoners die zich voor hun omgeving inzetten. Als gevolg hiervan kent de Indische Buurt een stuk of vijf 'communities', dat wil zeggen netwerken van bewoners en (semi-)professionals die allerlei activiteiten ontwikkelen. Die strekken zich over drie gebieden uit namelijk: 1) sport en spel, 2) kunst en cultuur en 3) ontwikkeling en maatschappij. Dat was de situatie die Eigen Haard aantrof toen ze aan de renovatie van haar woningen begon. Het streven om de zelfredzaamheid van de bewoners

te bevorderen kwam eigenlijk te laat. De corporatie moest een manier vinden om aan te sluiten op initiatieven die min of meer spontaan waren ontstaan. Nu hoeft dat geen bezwaar te zijn maar bezien vanuit de bestuurlijke opgave is het wellicht een gemiste kans. Er was ondanks de aanwezigheid van achterstanden en problemen in de buurt een (te) bescheiden niveau van aansturing. Gegeven de vele initiatieven en netwerken die de bewoners zelf reeds ontwikkelden, had een leidinggevend optreden van Eigen Haard sterker kunnen zijn.

Het vijfde voorbeeld van een interessante werkwijze zijn de Best Persons (BP), waarvan we het optreden in een aantal steden onderzocht hebben (Van den Brink 2012b). Het gaat daarbij om individuele personen die met hun werk in achterstandswijken opmerkelijk succesvol zijn. Daar waar anderen in de complexiteit van problemen en spanningen verstrikt raken, boeken zij succes. Wij gingen na welke factoren of omstandigheden daartoe bijdragen. Hoewel deze personen allemaal op een hoogst eigen manier te werk gaan, hebben ze twee kwaliteiten met elkaar gemeen. Om te beginnen treden zij ondernemend op. Ze zijn doorgaans zeer ambitieus, nemen van tijd tot tijd behoorlijk wat risico, laten zich weinig gelegen liggen aan bureaucratische routines en formele richtlijnen, grijpen elke gelegenheid aan om de aandacht op hun project te vestigen en werken het liefst naar een zichtbaar resultaat. Tegelijkertijd tonen zij een hoge mate van betrokkenheid. Ze hebben een breed netwerk in de stad en staan met vele organisaties in contact maar het voornaamste is toch dat ze een langdurig en persoonlijk engagement aangaan met de wijk of groep waarvoor ze werken. Het is juist de combinatie van deze twee kwaliteiten die hen zo bijzonder maakt. Overigens is deze manier van werken niet voorbehouden aan een specifieke functie of beroep. We troffen zowel onder beleidsmakers als onder uitvoerende professionals best persons aan terwijl er zelfs bewoners waren die aan dat criterium beantwoorden. Wel bleek het mogelijk om onderscheid te maken tussen vier elementaire typen die wij achtereenvolgens als frontliniewerkers, alledaagse doeners, sociale ondernemers en bruggenbouwers hebben aangeduid.

De vraag op welke manier men deze best persons het beste kan aansturen, laat zich heel eenvoudig beantwoorden. Namelijk: helemaal niet (verg. Weggeman 2007). Het gaat veelal om eigenwijze figuren die zich niet laten opsluiten in de codes van een systeemwereld. Zij gaan voortdurend heen en weer tussen de corporatie, de overheid, het onderwijs, de gezondheidszorg, de politie en andere onderdelen van de systeemwereld enerzijds en de leefwereld van wijkbewoners anderzijds. Het is juist daardoor dat zij de incongruentie tussen beide werelden kunnen opheffen of temperen. Ze functioneren als katalysatoren waardoor de processen die als gevolg van een complexe problematiek lange tijd geblokkeerd waren na een tijdje weer op gang komen. Pogingen om het handelen van deze 'cowboys' te sturen of te controleren zouden averechts uitpakken. De vrije improvisatie vormt vaak hun voornaamste kracht. Toch is het vraagstuk van de aansturing daarmee nog niet afgedaan. Uit ons onderzoek bleek onder meer dat best persons een aanzienlijk risico lopen. Ze kunnen na verloop van tijd opbranden of ze komen ten val doordat ze met hun acties gewild of ongewild vijanden gemaakt hebben. Daarom is het van groot belang dat leidinggevend in de systeemwereld hen van een zekere bescherming voorzien. Verder is het goed dat er personen in hun omgeving zijn die belastende maar onvermijdelijke taken (zoals de zorg voor een begroting of beleidsmatige inpassing) voor hun rekening nemen. Al met al geloven wij dat het succes van best persons vooral ontstaat doordat hen enerzijds een hoge mate van bewegingsvrijheid wordt gegund terwijl ze die ruimte anderzijds gebruiken voor een manier van optreden die met de complexe situatie in veel achterstandswijken correspondeert.

Mijn laatste voorbeeld ontleen ik aan de masterscriptie die onze studente Lisette van der Meer over de betekenis van publiek-private samenwerking schreef. Het gaat om de lotgevallen van de zogeheten Scholingswinkel (SCW) die in 2005 vanuit het Albeda College werd opgericht (Van der Meer 2012). Dit initiatief ontstond in reactie op de economische neergang in Rotterdam Zuid. Tegelijkertijd zag men dat veel jonge allochtone ondernemers een behoefte aan ondersteuning op het gebied van scholing, stage en werk hadden. De scholingswinkel zorgt dat deze ondernemingen zich tot erkend leerbedrijf kunnen ontwikkelen. Op die manier komen er in het gebied vanzelf meer stageplaatsen bij. Het initiatief heeft dan ook een dubbel doel: enerzijds de economische structuur in Rotterdam Zuid versterken en anderzijds meer studenten een stageplek aanbieden. Er waren van meet af aan twee partners die enthousiast meededen: de plaatselijke Rabobank en de deelgemeente Feijenoord. Later kwamen er andere partners bij zoals de gemeente Rotterdam, het CWI en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam. Het ging dus om een alliantie van relatief invloedrijke partijen die behoren tot het domein van de overheid, de markt en het middenveld. Opmerkelijk is dat de bewoners of hun organisaties bij deze samenwerking geen enkele rol speelden. Overigens kwam de samenwerking met plaatselijke ondernemers niet zonder moeilijkheden van de grond. Ze stonden in eerste instantie niet erg welwillend tegenover het initiatief en in feite duurde het ruim een jaar voordat ze ermee instemden. Wat daarbij enorm hielp was dat de initiatiefnemers een forse Europese subsidie wisten binnen te halen. Daardoor kregen ze voldoende tijd om te laten zien dat het project succesvol was.

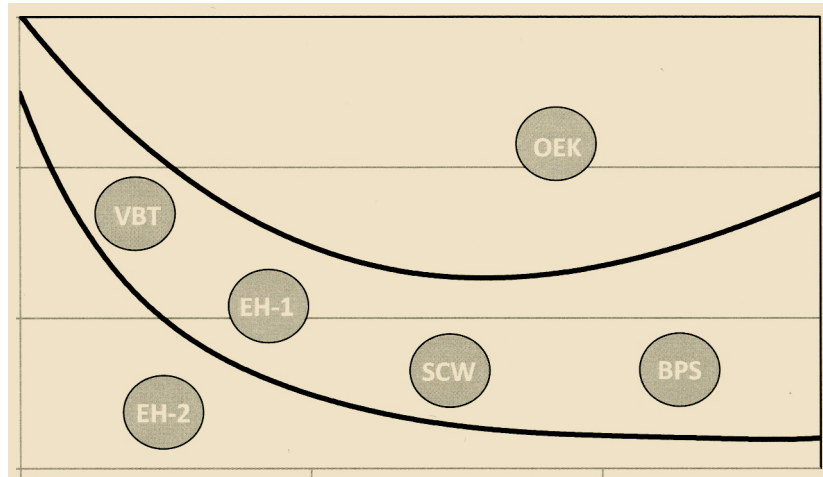
34 Al met al moest er op het vlak van coördinatie en aansturing veel werk worden verzet. Daarbij maakte men onder meer gebruik van een procesmanager die ervoor zorgde dat alle relevante partijen tot overeenstemming kwamen. Verder ontbrak het in de eerste fase aan regie. Hoewel er allerlei partijen in Rotterdam Zuid actief waren, wist de een niet wat de ander voor initiatieven nam. Dit probleem loste zich later op waardoor tevens een betere aansluiting bij de vele andere projecten op Rotterdam Zuid gevonden werd. In dat verband moet ook de rol worden vermeld die wethouder Dominique Schrijer heeft gespeeld. Hij zorgde ervoor dat de gemeente Rotterdam zich achter het initiatief stelde. Kijken we naar de aard van het samenwerkingsverband dan is het duidelijk dat de verschillende stakeholders onder meer hun eigen belangen wilden najagen. Zo had de Rabobank er behoefte aan om zijn profiel als stedelijke maar betrokken speler te versterken. Ook de andere partijen deden niet uit naastenliefde mee: ze verwachtten allemaal dat hun deelname aan het project van de Scholingswinkel op enig moment bepaalde voordelen zou meebrengen. Tegelijkertijd ontstond het besef dat ze binnen het gebied tot op zekere hoogte op elkaar waren aangewezen. Vandaar dat ze aan het verbeteren van de situatie op het gebied van wonen en werken wilden bijdragen. Ze deden dat overigens op een realistische manier, wetend dat hun gezamenlijke initiatief niet meteen een reusachtige verbetering in Rotterdam Zuid zou veroorzaken. We kunnen dus geen directe link tussen het succes van de Scholingswinkel en de wijk in zijn geheel leggen. Maar dat neemt niet weg dat de winkel als een aanjager voor soortgelijke projecten in de buurt fungeert. Zo wordt toch een zekere 'fit' bereikt tussen het karakter van de aanwezige problematiek en de overwegend horizontale vorm van aansturing.

Het voorgaande laat enkele voorlopige conclusies toe. De eerste is dat er geen *best practices* in algemene zin bestaan. Er bestaan weliswaar succesvolle aanpakken maar de betekenis daarvan kan nooit worden losgemaakt van de specifieke situatie waarin ze worden toegepast. De tweede conclusie is dat alles afhangt van de vraag of het om eenvoudige, om complexe of om zeer complexe situaties gaat. In een

35 vorige paragraaf is al uiteengezet welke spanningen en contrasten daarbij een rol (kunnen) spelen. Als vuistregel kan men aannemen dat de complexiteit kwadratisch stijgt naarmate er meer achterstanden bij elkaar komen. De derde conclusie is dat men de aansturing vanuit een stedelijke overheid op meerdere manieren kan inrichten. Daarbij is – afhankelijk van de vraag welke overwegingen in de bestuurlijk-politieke constellatie aan de orde zijn – een behoorlijke variatie mogelijk. Ze varieert van een centrale aansturing door de stedelijke overheid tot een houding waarbij men de controle vrijwel geheel uit handen geeft. In het verlengde daarvan trek ik – ten vierde – de conclusie dat centrale aansturing of controle minder relevant zijn naarmate de problematiek van een achterstandswijk complexer wordt. In elk geval dient er een zeker evenwicht te zijn in die zin dat men als overheid beseft hoe belangrijk ondernemerschap en het vermogen tot improvisatie zijn wanneer men op zeer lastige of hardnekkige problemen stuit. Mijn vijfde conclusie is dat men goed over de mate van aansturing moet nadenken en ook over de vorm die men daaraan heeft. In theorie kan er zowel een teveel als een tekort aansturing optreden. De Nederlandse overheid kennende, durf ik wel te gokken dat het eerste vaker dan het tweede zal voorkomen.

35 Ter illustratie van deze zienswijze grijp ik nog eenmaal terug op de figuur van schema 1, maar nu om daarmee aan te geven waar de zes besproken voorbeelden zo ongeveer te plaatsen zijn. Het resultaat vindt men in schema 2. Daaruit kan men afleiden dat er in vier gevallen sprake was van een zeker evenwicht tussen de graad van complexiteit en de mate van aansturing. Deze gevallen bevinden zich in het gebied dat door de twee curven wordt begrensd. In sommige gevallen gaat het om de combinatie van een vrij strakke aansturing en een matig ingewikkelde problematiek (Veilige Buurten Teams), in andere gevallen om een problematiek die juist zeer ingewikkeld is in combinatie met een geringe mate van aansturing (Best Persons). De twee andere gevallen zitten daar ergens tussen in (Eigen Haard in Bos en Lommer en de Scholingswinkel in Rotterdam Zuid). Er is echter ook een geval waar meer sturing mogelijk zou zijn geweest (Eigen Haard in de Indische Buurt) én een geval waarin de sturing veel te sterk was (Op Eigen Kracht in Rotterdam Noord). Overigens zal iedereen begrijpen dat deze typering niet als een exacte meting is bedoeld. Ik wil vooral inzichtelijk maken dat de aanpak van probleemwijken een kwestie van maatwerk is. Men moet de juiste maat voortdurend in het oog houden zonder de illusie te hebben dat men die in een getal kan uitdrukken.

Schema 2
Samenhang tussen het niveau van aansturing en de mate van complexiteit met vermelding van enkele onderzochte gevallen.



36

Toelichting

Voor de uitleg van de twee assen verwijzen we naar schema 1. Daar werd onder meer gesteld dat er een zeker evenwicht tussen overheidscontrole en wijkproblematiek zou moeten zijn. Voor de projecten in het gebied tussen beide curven lijkt dat het geval, maar bij de projecten buiten dit gebied doet zich een tekort resp. een overmaat aan sturing voor. De vermelde projecten zijn Op Eigen Kracht (OEK) in Rotterdam, de Veilige Buurt Teams (VBT) in Maastricht, Eigen Haard in Bos en Lommer (EH-1) te Amsterdam, Eigen Haard in de Indische Buurt (EH-2) te Amsterdam, de Best Persons (BPS) in Amsterdam, Den Haag, Leeuwarden, Utrecht en Zwolle en de Scholingswinkel (SCW) in Rotterdam Zuid.

7 Geloofwaardig optreden

Daarmee kom ik bij het laatste thema dat ik in dit essay wil behandelen. Ik vermoedde al dat het beleid met betrekking tot Nederlandse achterstandswijken niet erg veel effect sorteert. Hier zou ik de meer radicale vraag willen opwerpen of het überhaupt wel zin heeft om te denken in termen van effect en effectiviteit. In elk geval beschouw ik dat zelf als een achterhaalde denkwijze. Zij dateert uit de tijd van het *New Public Management* toen men in de publieke dienstverlening graag over klant, product of markt sprak. Bijgevolg beschouwde men effectiviteit als hoogste deugd en wilde men elk politiek of bestuurlijk optreden in die termen beoordelen. Inmiddels zijn de glorie-dagen van het bedrijfsmatig denken voorbij en raakt een ander idioom in zwang. Men roept in toenemende mate om 'leiderschap' en ook een term als 'gezag' verschijnt weer aan de horizon. Hier stel ik vooral de vraag in hoeverre het optreden van overheden en professionals 'geloofwaardig' is. Dat vraagt om een beknopte toelichting. Geloofwaardigheid is immers een begrip dat sterk lijkt op bekende noties als legitimiteit, vertrouwen of gezag. Wat is de relevantie van dit begrip? En in hoeverre is het op de hier bestudeerde thematiek van toepassing?

37

Laten we om te beginnen vaststellen dat geloofwaardigheid meer dan individuele kenmerken omvat. Op zichzelf spelen die wel een rol, zoals blijkt in de gevallen waarin we over iemand zeggen dat hij of zij niet langer geloofwaardig is. Het gaat dan om een persoon die op het ene moment A en op het andere moment B verkondigt. Of we bedoelen dat iemand weliswaar P voorstaat maar in de praktijk heel anders leeft. Of het gaat om een persoon die zich uitspreekt voor Y terwijl iedereen uit zijn of haar lichaamstaal kan opmaken dat de eigenlijke voorkeur uitgaat naar Z. Op individueel niveau heeft geloofwaardigheid dus van doen met zaken als eerlijkheid, betrouwbaarheid, consistentie, daadkracht en waarachtigheid. Maar vanuit een sociologisch of bestuurskundig perspectief is het niet juist om bij dat individuele niveau te blijven. We kunnen de vraag of iemand geloofwaardig is niet losmaken van de verwachtingen bij anderen. In die zin is de werkdefinitie uit het onderzoeksprogramma van de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur een beter uitgangspunt. Deze luidt als volgt:

Geloofwaardigheid ontstaat indien producten, processen of gedragingen aan de zijde van het bestuur een overtuigend antwoord geven op belangen, waarden of verwachtingen aan de zijde van het publiek.

Het belangrijkste van deze omschrijving is dat ze geloofwaardigheid als het effect van een sociale interactie ziet. Daarbij zijn tenminste twee partijen in het geding die elk een eigen rol spelen. We hebben enerzijds te maken met actoren op het niveau van de staat, de overheid, de politiek, het

bestuur of de beleidsvorming. We hebben anderzijds te maken met actoren op het niveau van de burgerij, het publiek, de kiezers of de bevolking in haar geheel. In normatieve zin heeft deze tweede groep van actoren het laatste woord. Iedereen begrijpt dat bestuurders, beleidsmakers en politici er eigen voorkeuren en denkbeelden op nahouden maar in laatste instantie ontlenuen zij hun gezag en geloofwaardigheid aan de vraag of zij de publieke zaak dienen. Het is in een democratie nu eenmaal de burger die daarover beslist. Daarom spelen de belangen, de waarden en de verwachtingen van burgers op de achtergrond een belangrijke rol. Daar moeten politici, bestuurders en overheidsdienaren op aansluiten willen ze geloofwaardig zijn. Het betekent niet dat ze altijd moeten doen wat de bevolking vraagt, dat ze de wensen van het electoraat simpelweg uitvoeren of burgers naar de mond praten. Ze geven een eigen antwoord op die wensen of verwachtingen maar het moet wel een overtuigend antwoord blijken te zijn.

Vervolgens is van belang dat er twee soorten verwachtingen bestaan die beide invloed op het speelveld van professionals, politici en bestuurders uitoefenen. Ten eerste leven er altijd verwachtingen van materiële aard. Op het niveau van de nationale overheid en politiek is dat goed te zien. Regeringsleiders proberen rekening te houden met de legitieme belangen van sociaal economische groepen zoals werkgevers, werknemers, boeren en kleine zelfstandigen, ook al pakt het beleid voor de ene groep gunstiger uit dan voor de andere. Beleidsmakers moeten vervolgens de effecten van wetgeving op demografische categorieën zoals bejaarden, jongeren of ouders met kinderen in het oog houden. Bestuurders zoeken een zodanige balans dat niet alleen de rechten van een meerderheid maar ook die van bepaalde minderheden gerespecteerd worden. En bij de inrichting van het zorgstelsel is het zaak dat de overheid niet alleen het belang van de verzekeraars maar ook dat van de medisch specialisten, de ziekenhuizen en de patiënten meeweegt. Met andere woorden: bestuur, beleid en politiek zijn geen doel op zich maar ze dienen ergens toe. Ze moeten tegemoet komen aan de verwachtingen van specifieke groepen in de maatschappij en raken – wanneer ze dat in onvoldoende mate doen – hun geloofwaardigheid kwijt. Hoewel het niet altijd even zichtbaar is, doet deze interactie er op plaatselijk niveau evengoed toe. De geloofwaardigheid van een burgemeester, een wethouder, een politiechef of de directeur van een gemeentelijke dienst is mede afhankelijk van de vraag of zij het belang van de plaatselijke bevolking dienen en in welke mate dat gebeurt.

Tegelijkertijd moeten politici, bestuurders en publieke professionals aan ideële verwachtingen beantwoorden. We gaan er in de moderne samenleving van uit dat mensen in beginsel eerlijk zijn (Kouzes & Posner 2003). Dat geldt evengoed voor hen die in het publieke domein werken, ook al weten we dat ze wel eens om de waarheid heen draaien. Maar wie er teveel omheen draait, staat direct als ongeloofwaardig te boek! Verder houdt het publiek altijd scherp in het oog of de genomen maatregelen en beslissingen wel rechtvaardig zijn. Dat geldt zeker voor Nederland waar het beginsel van de gelijkwaardigheid breed wordt gedeeld. De bestuurder of politicus die dat beginsel niet respecteert, ontmoet een storm van protest. Uiteraard bestaan er ook verwachtingen op het punt van efficiency en doelmatigheid. Van geen enkele figuur in het publieke leven wordt geaccepteerd dat hij of zij geld verspilt. Men dient voorzichtig om te gaan met financiële middelen, zeker wanneer die via de belasting door bedrijven of burgers zijn opgebracht. En ten slotte moet men een zekere betrokkenheid bij individuele mensen aan de dag leggen (Lange 2004). Dat werd vroeger in mindere mate van ambtenaren, politici of bestuurders verwacht omdat men die in de eerste plaats als functionaris of professional zag. Maar de afgelopen decennia is er een toenemende belangstelling

voor de menselijke aspecten van deze functionaris ontstaan, iets wat er door de aanwezigheid van diverse media bepaald niet minder op geworden is. Geloofwaardigheid vereist anno 2013 dat je persoonlijke betrokkenheid laat zien.

Een en ander illustreert dat optreden in de openbare sfeer zowel materiële als normatieve of morele kanten vertoont. Dat gaat – zoals gezegd – niet alleen voor landelijke bestuurders of politici op. Bewoners hebben tijdens een wijkbezoek haarfijn in de gaten of de wethouder eerlijk is en voldoende betrokkenheid opbrengt. Ze hopen uiteraard dat hij hun wensen vervult maar minstens zo belangrijk is de vraag of hij als professional én als mens uit het juiste hout is gesneden. Is dat laatste het geval dan kan de wethouder geloofwaardig optreden, zelfs wanneer hij de bewonerswensen niet of nauwelijks honoreert. Die geloofwaardigheid hangt mede af van de vraag of er een goede balans tussen de manier van aansturen en de eigenlijke problematiek bestaat. Bestuurders die doen alsof ze alles onder controle hebben terwijl ze in feite in de complexe problematiek van achterstandswijken verstrikt raken, verliezen vroeg of laat hun geloofwaardigheid. Dat is niet alleen voor de bestuurders zelf maar ook en vooral voor wijkbewoners een pijnlijke gewaarwording.

8 Slot

Met betrekking tot probleemwijken wordt in Nederland altijd de vraag gesteld of het gevoerde beleid wel voldoende werkt. Aanvankelijk wilde men dat met cijfers aantonen, bijvoorbeeld door te laten zien dat het beleid een hogere score op de index voor veiligheid of leefbaarheid tot gevolg heeft. Tegenwoordig is men vaak tevreden met een meer pragmatische benadering, bijvoorbeeld als de betrokken partijen een zekere consensus bereiken over probleemdefinitie en werkwijze. Deze aandacht voor de vraag 'of het wel werkt' is alleszins begrijpelijk, gezien de grote hoeveelheden tijd, geld en energie die in Nederland aan probleemwijken worden besteed. Niettemin heb ik in het voorgaande geprobeerd om één spade dieper te gaan en de aandacht te vestigen op de cultuurpolitieke dimensie van het geheel. Wat bedoelen we eigenlijk als we hopen dat 'het' werkt? Wie zijn 'wij' als we die hoop uitspreken? En welke factoren spelen mee als we denken dat er iets 'werkt'?

Wie dergelijke vragen stelt, komt onvermijdelijk bij de motieven die de basis voor het beleid met betrekking tot probleemwijken vormen. Daar spelen (zij het vaak onuitgesproken) diverse waarden, idealen of beginselen in mee. We maken ons bijvoorbeeld zorgen over de risico's op het gebied van openbare orde of staatsveiligheid. Of we vinden dat de verschillen in levensverwachting tussen gewone wijken en achterstandswijken onaanvaardbaar zijn. Of we hebben moeite met een samenleving waarin de contrasten tussen rijk en arm, kanshebbers en kanslozen, witte en zwarte buurten etc. sterk toenemen. Of we willen laten zien dat de deelname van partij X aan het college er wel degelijk toe doet en dat het optreden van burgemeester Y een groot verschil maakte. Dat zijn allemaal prima redenen om iets aan probleemwijken te doen maar ze hebben wel een sterk 'cultureel' accent. Ze hangen samen met de sociale, politieke en zelfs morele overwegingen die maken dat we in dit deel van Europa al meer dan honderd jaar de effecten van armoede en uitsluiting proberen te temperen. Des te opmerkelijker is het dat we daartoe vooral fysieke, stedenbouwkundige en economische middelen inzetten. We verwachten kennelijk dat we problemen van immateriële aard kunnen oplossen met beleidsmaatregelen die een sterk materieel accent hebben. En dan verwachten we ook nog eens dat zulke maatregelen een groot effect hebben! Dat valt in de praktijk niet mee. Hoewel het renoveren van huizen soms tot een lichte verbetering van de leefbaarheid in wijken tot gevolg heeft, staan de resultaten naar mijn smaak niet in verhouding tot de enorme kapitalen die men gedurende een reeks van jaren in deze wijken investeert. Daarom heb ik me in dit essay geconcentreerd op enkele sociaal-culturele en de cultuurpolitieke factoren die een succesvolle aanpak verhinderen.

We vinden die factoren onder meer terug in de problematiek waar de professionals en de bewoners van achterstandswijken mee worstelen. Omdat ze in het voorgaande al uitgebreid aan bod kwamen, beperk ik me tot een korte opsomming. We spraken – ten eerste – over de vele punten waarop de

42 systeemwereld van professionals en de leefwereld van wijkbewoners van elkaar afwijken. Terwijl het in de eerste wereld vooral om formele en functionele zaken gaat, staat de tweede wereld juist in het teken van normatieve voorkeuren en persoonlijke betrekkingen. De daaruit voortvloeiende spanningen spelen – ten tweede – vooral op als een wijkbewoner of gezin voor serieuze problemen komt te staan. Het feit dat achterstandswijken zich door een cumulatie van dat soort levensproblemen kenmerken, zorgt ervoor dat die spanningen kwadratisch toenemen. Diezelfde cumulatie maakt dat er een groot aantal professionele organisaties is die iets voor de wijkbewoners willen doen. Zij moeten en willen in toenemende mate met elkaar samenwerken. Maar daarbij stuiten zij – ten derde – op de moeilijkheid dat ze elk hun eigen professionaliteit of bedrijfscultuur meebrengen, met als gevolg dat de problematiek nog eens extra wordt gecompliceerd. Die complexiteit neemt vervolgens toe doordat – ten vierde – de professionals en hun systeemwereld in de meeste gevallen een autochtone achtergrond hebben terwijl de bevolking van achterstandswijken vaak een groot aantal allochtone wijkbewoners telt. Bovendien blijkt het bij veel van die professionals om bedrijvige burgers te gaan, mensen die er moderne waarden en ideeën op na houden, terwijl een fors deel van de wijkbewoners tot de bedreigde burgers behoort. Ook dat brengt – ten vijfde – tal van spanningen en misverstanden mee die een succesvolle aanpak verhinderen. Ten slotte zien we de tolerantie voor afwijkende gedragingen in Nederland langzaam maar zeker afnemen. Zo groeit de behoefte aan een vroeger of een harder ingrijpen wat – ten zesde – de moeilijkheden niet geringer maakt. Dit alles maakt niet alleen begrijpelijk waarom de problematiek in achterstandswijken een zeer gecompliceerde is maar ook waarom ze een sterk sociaal-cultureel karakter heeft. Het zijn problemen die men niet door het renoveren van woningen kan oplossen en die in wezen een andere beleidsagenda vergen dan de in Nederland gebruikelijke.

Het zou echter naïef zijn om te denken dat culturele processen alleen in achterstandswijken aan bod komen. Ze werken ook door in het beeld dat politici, bestuurders en beleidsmakers van zichzelf hebben. Daarbij gaat het met name om de vraag op welke manier en in welke mate zij het handelen van de professionals in achterstandswijken willen aansturen. Zo is – ten eerste – van belang wat men van burgerschap verwacht. Zijn we tevreden wanneer de meeste burgers zich aan de wet houden of willen we dat ze een aantal waarden met elkaar gemeen hebben? Ook kan men – ten tweede – verschillend denken over de beste manier van aansturen. Beleggen we de regie over het professionele optreden in achterstandswijken bij de plaatselijke overheid of geven we de voorkeur aan marktwerking resp. een aansturing via de civil society? Verder zijn er – ten derde – diverse manieren om samenwerking te bevorderen. Ervan uitgaande dat het samenwerken van publieke en private partijen de bewoners van achterstandswijken ten goede komt, kunnen we voor een concessiemodel, een alliantiemodel en een improvisatiemodel kiezen. Vervolgens dient zich – ten vierde – bij het bestrijden van achterstanden een aantal wegen aan. We kunnen op het stimuleren van de mobiliteit inzetten (exit optie) maar ook op een grotere participatie van wijkbewoners (voice optie) of een sterkere binding aan de buurt (loyalty). Uiteraard spelen bij dit alles – ten vijfde – politieke voorkeuren een rol. In bepaalde gevallen merk je dat het college van B en W door socialisten, liberalen of christendemocraten wordt gedomineerd maar het politieke verschil kan ook door bepaalde personen (in plaats van partijen) gemaakt worden. Al met al zien we – ten zesde – dat het bij stedelijk bestuur niet zozeer op effectiviteit maar op geloofwaardigheid aankomt. Het boeken van een zichtbaar resultaat blijft van belang, maar dan vooral om te laten zien dat het de bestuurders ernst is en niet om te bewijzen dat ze overheidsgelden doelmatig uitgeven.

Op grond van dit alles denk ik dat we meer aandacht moeten hebben voor de sociaal-culturele en de cultuurpolitieke dimensies van het beleid met betrekking tot probleemwijken. Zo vinden we misschien een betere balans tussen het complexe karakter van de problematiek zelf enerzijds en de wijze waarop we de betrokken professionals aansturen of controleren anderzijds. Bij het zoeken naar dat evenwicht hebben we in Nederland nog een lange weg te gaan.

Geraadpleegde literatuur

Arum, S. van, G. van den Brink, R. Engbersen, H. Quint & M. Uytterlinde (2006) *Sociale interventie is topsport. Evaluatie Op Eigen Kracht Rotterdam Noord*, Utrecht: NIZW.

Bergeijk, E., A. Kokx, G. Bolt & R. van Kempen (2008) *Helpt herstructurering? Effecten van stedelijke herstructurering op wijken en bewoners*, Delft: Eburon.

Bernasco, W. (2011) 'Delinquentie en criminaliteit in stadsbuurten', in: G. Kraaykamp, M. Levels, & A. Need. eds. (2011) *Problemen en Theorieën in Onderzoek. Een staalkaart van hedendaagse Nederlandse empirisch-theoretische sociologie*, Assen: Koninklijke Van Gorcum, p. 277-289.

Bijl, R., J. Boelhouwer, M. Cloin & E. Pommer red. (2011) *De sociale staat van Nederland 2011*, Den Haag: SCP.

Brink, G. van den (2002) *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Brink, G. van den (2004) *Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Brink, G. van den (2006) *Culturele contrasten. Het verhaal van de migranten in Rotterdam*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

Brink, G. van den & G. van Os (2007a), 'Tweezijdige behoorlijkheid', in: A. Brenninkmeijer e.a. red. (2007), *Werken aan behoorlijkheid. De Nationale Ombudsman in zijn context*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, p. 149-168.

Brink, G. van den (2007b) *Prachtwijken?! De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

Brink, G. van den (2007c) *Moderniteit als opgave. Een antwoord aan relativisme en conservatisme*, Amsterdam: SUN.

Brink, G. van den (2009) 'Polariseren of polderen?' in: *Beleid en maatschappij. Themanummer over migranten en burgerschap* jrg 36 (2009) nr 1 p. 3-11.

Brink, G. van den (2010a) *Empathie en handhaven*, Apeldoorn: Politieacademie.

Brink, G. van den & M. Bruinsma red. (2010b) *Rellen in Ondiep. Ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoring in een Utrechtse achterstandswijk*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

Brink, G. van den & M. Schultz e.a. (2011) *Het bewegen van bewoners en bouwers. Eigen Haard en de zelfredzaamheid in Amsterdamse wijken*, Tilburg: TSPB [50 p].

Brink, G. van den & M. Bruinsma (2011) *De aanhouder wint. Samenwerken aan veilige krachtwijken*, Den Haag: Ministerie van BZK.

Brink, G. van den red. (2012a) *De Lage Landen en het hogere. De betekenis van geestelijke beginselen in het moderne bestaan*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Brink, G. van den red. (2012b) *Best Persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*, Den Haag: Lemma Uitgevers.

Broek, A. van den, E. Kleijnen & S. Keuzenkamp (2010) *Naar Hollands gebruik? Verschillen in gebruik van hulp bij opvoeding, onderwijs, en gezondheid tussen autochtonen en migranten* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Broek, A. van den & S. Keuzenkamp red. (2008) *Het alledaagse leven van allochtone stedelingen*, Den Haag: SCP.

Deetman, W., J. van der Lans & R. Scherpenisse (2011) *Doorzetten en loslaten. Toekomst van de wijkaanpak. Deel 2: Rapportages rijksoverheid en 18 gemeenten*, Den Haag: Ministerie van BZK.

Duyvendak, J.W., F. Hendriks & M. van Niekerk red. (2009) *City in Sight: Dutch Dealings with urban change*. NICIS institute/Amsterdam University Press.

Engbersen, G., E. Snel & A. Weltevrede (2006), *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Een verhaal over twee steden*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Gijsberts, M. & J. Dagevos (2005) *Uit elkaars buurt. De invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming*, Den Haag: SCP.

Goodsell, J. (1984) *The case for bureaucracy. A public administration polemic*, New Jersey: Chatham House Publishers.

Habermas, J. (1984) *Theorie van het communicatieve handelen*, Amsterdam: Boom.

Hendriks, F. & G. Drosterij red. (2012) *De zucht naar goed bestuur in de stad. Lessen uit een weerbarstige werkelijkheid*, Den Haag: Lemma Uitgevers.

Hirschmann, A. (1970) *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Forms, Organizations and States*, Londen: Harvard University Press.

Kleinmans, R. & G. Bolt. (2010) *Vertrouwen houden in de buurt. Verval, ervaring en collectieve zelfredzaamheid in stadsbuurten*, Delft/Den Haag: TU Delft/Nicis.

Koppejan, J. (2012) *Het verknipte bestuur. Over efficiency, samenhang en toewijding bij publieke dienstverlening*, Den Haag: Eleven International Publishing.

Kouzes, J. & B. Posner (2003) *Credibility. How leaders gain and lose it, Why people demand it*, San Francisco: Jossey-Bass.

Lange, H. (2004), *Bestuurlijke Geloofwaardigheid. Een kader voor analyse en toepassing*, Assen: van Gorcum.

Lans, J. v.d. (2008) *Ontregelen. De herovering van de werkvloer*, Amsterdam: Augustus.

Meer, L. van der (2012) *Allianties in de wijk: winst van publieke waarde(n)? Een onderzoek naar de creatie van publieke waarde door allianties in Rotterdam Oud-Zuid en Amsterdam Nieuw-West*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Montfort, C. van, G. van den Brink, M. Schulz & N. Maalsté (2012) *Publiek-private samenwerking in maatschappelijke veiligheid. Een agenda voor de toekomst?* Tilburg: TSPB.

Moors, H. & B. Rovers (2008) *Geloven in veiligheid. Tegendraadse perspectieven*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Muller, L., L. Schreven, C. van Weert, J. van den Tillaart, M. Goedhuys, L. Verschuren & L. Geijtenbeek (2012) *Outcomemonitor Wijkenaanpak. De Tweede Voortgangsrapportage*, Heerlen/Voorburg: CBS.

Norris, P. ed. (1999) *Critical Citizens. Global support for democratic government*, Oxford: Oxford University Press.

Savelkoul, M. A. Schuit & I. Storm (2010) *Terugdringen van gezondheidsachterstanden door gemeentelijk beleid: een literatuurverkenning naar effectiviteit van fysieke en sociale omgevingsmaatregelen*, Bilthoven: RIVM.

Stokkom, B. van & N. Toenders (2010) *De sociale cohesie voorbij. Actieve burgers in achterstandswijken*, Amsterdam: Pallas Publications.

Stronks, K. (2007) *Maatschappij als medicijn*, Amsterdam: Vossiuspers (oratie).

Teisman, G. (2005) *Publiek Management op de grens van chaos en orde: Over leiding geven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Academic Service.

Tops, P. (2007), *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*, Amsterdam: Uitgeverij Atlas.

Weber, M. (1922) *Grundriss der Sozialökonomik*, Tübingen: Verlag J. Mohr.

Weggeman, M. (2007) *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!*, Schiedam: Scriptum.

Wittebrood, K. & M. Permentier (2011) *Wonen, wijken & interventies. Krachtwijkenbeleid in perspectief*, Den Haag: SCP.

WRR (2005), *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

WRR (2012) *Vertrouwen in burgers*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Mei 2013 | Publicatienr.: B-18885



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties