



# Werken aan wijken

Deel 1: Ervaringen en vuistregels uit het experiment  
Samenhang in de wijk

# Werken aan wijken

Deel 1: ervaringen en vuistregels uit het experiment  
Samenhang in de wijk



<b>Inhoudsopgave</b>	<b>3</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>6</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1 Aanleiding	9
1.2 Aanpak en werkwijze	10
1.3 Van denkkader naar praktijkkader	14
1.4 Leeswijzer	14
<b>2. Werken aan wijken: vier hoofdelementen</b>	<b>16</b>
<b>3. Stel de burger centraal</b>	<b>20</b>
3.1 Participatie in de aanpak en participatie in de samenleving	21
3.2 Vuistregels	22
3.2.1 Verbind de logica van de overheid met die van de burger	22
3.2.2 Geef burgers een actieve rol	23
3.2.3 Toon zichtbare resultaten	25
3.2.4 Investeer in zelfredzaamheid	26
3.2.5 Wederzijds vertrouwen	26
3.2.6 Burgers zijn niet gelijk	27
Wat is er nieuw?	29
<b>4. Gedeelde analyse en visie</b>	<b>32</b>
Het belang van een situationele analyse	33
4.1.1 Geef betekenis aan beschikbare informatie	33
4.1.2 Focus in gebieden en problemen	34
4.1.3 Er bestaat geen standaardaanpak	35
4.1.4 Kijk waar de energie zit	36
En dan: een gedeelde visie	36
4.1.5 Concrete, meetbare en haalbare doelen	37
4.1.6 Meet de voortgang en effecten	37
4.1.7 Stop de projectencarrousel	38
Wat is er nieuw?	39

<b>5.</b>	<b>Houd de overheidsorganisatie scherp</b>	<b>42</b>
5.1.1	Stel uitvoering centraal	43
5.1.2	Sterke trekkers zijn onmisbaar	44
5.1.3	rugdekking door ambtelijke en bestuurlijke top	45
5.1.4	Verbind de sectoren met de wijken	46
5.1.5	Ontwikkel - eventueel al doende- werkbare verhoudingen	48
	Wat is er nieuw?	50
<b>6.</b>	<b>Bouw vitale coalities</b>	<b>54</b>
6.1.1	Zoek naar het gemeenschappelijk belang	55
6.1.2	creëer externe druk	58
6.1.3	smeed flexibele vitale coalities op verschillende niveaus	59
6.1.4	Houd de verhoudingen zakelijk	60
	Wat is er nieuw?	60
<b>7.</b>	<b>Uitdagingen</b>	<b>62</b>
	<b>Samenvatting</b>	<b>66</b>
	Praktijkkader Samenhang in de Wijk	69
	Stel de burger centraal	69
	Ga uit van gedeelde visie en analyse	71
	Houd de overheidsorganisatie scherp	73
	Bouw vitale coalities	74
	<b>Colofon</b>	<b>76</b>







In het najaar van 2009 startte het experiment Samenhang in de Wijk. Een experiment waarin zeven steden en het Rijk, elk vanuit hun eigen situatie, werkwijzen uittestten om de complexe problematiek van aandachtswijken op samenhangende wijze aan te pakken. Dit experiment heeft geresulteerd in een praktijkkader met een aantal lessen om de samenhang in de wijkenaanpak te realiseren.

Als ambassadeurs volgden wij het experiment Samenhang in de Wijk op enige afstand. José Hilgersom als vertegenwoordiger van het rijk en Arjan van Gils als kenner van de gemeentelijke praktijk. We legden een gezamenlijk werkbezoek af aan Alkmaar en werden geregeld geïnformeerd over de ontwikkelingen in de andere wijken. Het experiment heeft de nodige inzet gevraagd van alle betrokken

partijen. Daarom willen wij alle betrokkenen - gemeenten, corporaties, bewoners - bedanken en onze waardering uitspreken voor het behaalde resultaat.

De problemen in de aandachtswijken zijn ingewikkeld en complex. Er zijn daarom geen algemene en simpele oplossingen voor wie de problemen moet aanpakken en voor hoe dat te organiseren. In deze rapportage is aan de hand van het praktijkkader Samenhang in de Wijk een aantal belangrijke lessen geformuleerd.

De wijken in het experiment verschillen sterk in omvang en in problematiek. Heechterp-Schieringen in Leeuwarden en Overdie in Alkmaar zijn bijvoorbeeld anders dan Rotterdam-Zuid en Den Haag Transvaal. Ook hebben de wijken te maken met een mix van verschillende soorten mensen, die om een eigen benadering vragen. Dit laat de Buurtonderneming Woensel-West in Eindhoven zien.

Wij realiseren ons dat het oplossen van de knelpunten binnen een wijk bijna altijd iets van lange adem is. Dat vraagt om een andere benadering. Een marathon zet je immers anders in dan een sprint. In dit rapport leest u daar meer over. Ook kunt u lezen hoe belangrijk het is om focus aan te brengen in wat specifiek nodig is voor de wijk en hoe belangrijk het is om bij samenwerking te letten op urgentie en op lokaal en sectoraal belang.

Laat Werken aan Wijken u als ambtenaren, medewerkers van corporaties, welzijnsinstellingen, scholen en andere wijkpartijen, wethouders, corporatiebestuurders en overige geïnteresseerden inspireren bij het zoeken van oplossingen voor de wijk. Maar laat het u ook motiveren om het gesprek aan te gaan binnen uw organisatie en met andere organisaties in de wijk – of daarbuiten.

Arjan van Gils,  
gemeentesecretaris  
Rotterdam

José Hilgersom,  
directeur-generaal Participatie en Inkomenswaarborg  
ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid



Ambassadeurs van het experiment Samenhang in de Wijk



# 1. Inleiding





## 1.1 Aanleiding

In 2007 wees het toenmalige kabinet 40 aandachtswijken aan. In deze wijken bleef de kwaliteit van de leefomgeving sterk achter bij die van andere wijken. Dit kwam vooral door een opeenstapeling van problemen als schooluitval, verloedering, woningen met een lage kwaliteit, hoge (jeugd) werkloosheid, achterblijvende emancipatie en participatie, criminaliteit en gevoelens van onveiligheid.

De problematiek was zo omvangrijk en hardnekkig dat het Rijk, gemeenten, woningcorporaties, scholen, politie, lokale maatschappelijke organisaties en bewoners de handen ineen hebben geslagen om de wijken te verbeteren. In het besef dat geen van de partijen alleen een antwoord kan bieden op de complexe problematiek en dat samenwerking is geboden. In 8 tot 10 jaar moeten de wijken zijn omgevormd tot prettige woon-, werk-, leer- en leefomgevingen. Met meer mensen aan het werk, meer gediplomeerde jongeren, meer veiligheid en betere woningen. Wijken waar mensen trots op kunnen zijn en waar het prettig is om te wonen en te werken.

Bij de start van de wijkenaanpak is geconstateerd dat een systematische en effectieve probleemaanpak bijna in alle steden wordt belemmerd door een aantal vaste vraagstukken, zoals: hoe brengen we samenhang in de aanpak; hoe betrekken we bewoners en hoe zorgen we voor slagkracht? Zeven landelijke experimenten boden gemeenten de ruimte om voor deze vraagstukken in de praktijk oplossingsrichtingen te ontwikkelen. Het gaat om innovatieve en onorthodoxe aanpakken met daaraan gekoppeld praktijkonderzoek, zodat de leerervaringen bruikbaar kunnen worden gemaakt voor andere wijken.

In deze rapportage gaan we in op de ervaringen die zeven steden en de Directie Wijken van het ministerie van BZK (voorheen VROM/WWI) hebben opgedaan in het experiment Samenhang in de Wijk.

Een succesvolle aanpak van de problemen in aandachtswijken vraagt om een andere, meer samenhangende, manier van werken, waarin de vraagstukken van de wijk en haar bewoners in hun samenhang worden benaderd en lokale partijen en bewoners samenwerken om problemen op te lossen. De deelnemers richtten zich op de vraag hoe je het beste vorm kan geven aan die samenhang en keken naar de organisatie van de wijkenaanpak op verschillende niveaus (bestuurlijk, management en uitvoerend). Elk van de steden koos voor een eigen aanpak. Iedere deelnemende stad legde accenten vanuit de lokale vraagstukken. Een aanpak die de wijk en haar bewoners centraal stelt en niet de organisatie en regelgeving.

De wijkenaanpak komt in de meeste steden in een nieuwe fase, waarin het gaat om verduurzaming van de succesvolle onderdelen van de aanpak, in het licht van een afname van de beschikbare middelen en stagnerende stedelijke vernieuwing. Graag willen wij, steden en Rijk, als deelnemers aan het experiment Samenhang in de Wijk, onze lessen delen met andere steden, zodat die er hun voordeel mee kunnen doen.

Bijvoorbeeld de les om samenhang en samenwerking zo simpel mogelijk te houden en alleen op te tuigen als het probleem er écht om vraagt (samenhang alleen als het moet). En waar het kan aan te sluiten bij reguliere werkwijzen van gemeentelijke diensten, corporaties en andere partners. Om alleen met dié partners aan de slag te gaan die vanuit de inhoud van het vraagstuk nodig zijn en belang hebbend zijn. Om steeds de mensen waar het om gaat als vertrekpunt te nemen en waar het kan met bewoners te zoeken naar vormen van coproductie. Om af te stappen van de “verdelende rechtvaardigheid” en te kiezen voor meer aandacht en inzet van –reguliere middelen in dié buurten waar de problemen het grootst zijn.

We noteren deze lessen in de wetenschap dat iedere wijk uniek is en dat blauwdrukken niet bestaan. Werken aan wijken vraagt steeds weer heel secuur kijken welke vraagstukken in een bepaalde buurt of wijk precies aan de orde zijn. En hierop toegesneden een passende aanpak uitwerken. Een aanpak die bewoners en de andere partijen die actief zijn, zoals scholen, maximaal faciliteert.

## 1.2 Aanpak en werkwijze

### Samen leren

De steden Alkmaar, Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Groningen, Leeuwarden en Rotterdam experimenteerden samen met het Rijk met een meer samenhangende wijkenaanpak. In het experiment stond samen leren en partnerschap centraal. Steden en Rijk vormden een leergroep Samenhang in de Wijk, gericht op praktijkgericht leren en verdieping op thema's als "focus op urgentie" en "de burger centraal". De leergroep is tussen april 2009 en december 2010 zes maal bijeen gekomen.

### Lokale aanpak centraal

#### De 7 steden van het experiment Samenhang in de wijk:

1. Alkmaar: Overkoepelende Ketenaanpak en Wijkactieteam
2. Amsterdam: Programmatische Wijkaanpak en frontlijnwerken in de Kolenkit
3. Den Haag: Koppeling Economie en Sociaal in Transvaal
4. Eindhoven: Buurtonderneming Woensel-West
5. Groningen: Doorbreken van gelaagdheid binnen gemeentelijke organisatie
6. Leeuwarden: Aansluiting Fysiek op de Sociale Aanpak
7. Rotterdam: Samenhangende Pleinenaanpak op Zuid

In het experiment stond de specifieke aanpak die de deelnemende gemeenten wilden inbrengen centraal. Aanpakken die in een aantal gevallen al waren gestart dan wel tijdens het experiment zijn ontwikkeld. In alle gevallen zijn het aanpakken die in de komende jaren doorlopen. De lessen en ervaringen die we hier optekenen zijn in die zin een tussenbalans. We lieten ons vooral leiden door vragen als "wat is hier nu precies het probleem" en "wat denken de lokale partijen dat hier nodig is". Voor elke stad werd een startdocument opgesteld met daarin de analyse, opgave en voorgestelde aanpak. In samenwerking met Nicis is een quick scan uitgevoerd om relevante onderzoeken en eerdere praktijkervaringen te kunnen benutten.

Door de lokale situatie in de zeven steden centraal te stellen ontstaat een sterke variëteit in aanpak en schaalniveau. Hiermee hopen we recht te doen aan de sterk diverse uitvoeringspraktijk in de steden en wijken in Nederland. Toch zijn de aanpakken in te delen rond een aantal hoofdthema's:

De pleinenaanpak in Rotterdam-Zuid, de Buurtonderneming in Woensel-West en de Scaliantie in de Kolenkit concentreren zich op *frontlijnsturing* (het "ordenen van de bureaucratische onderbouw"). In Leeuwarden en Alkmaar zijn bewoners het vertrekpunt

voor resp. de frontlijnteams en het wijkactieteam. De organisatie (het goed "ordenen van de bureaucratische bovenbouw") komt met name aan de orde in de programmatische aanpak in Amsterdam en Groningen. Den Haag neemt de specifieke economische potentie van de wijk Transvaal als vertrekpunt en werkt aan het optimaliseren van de verbinding met het stedelijke schaalniveau en het verbeteren van de arbeidsparticipatie van bewoners.

Wat de aanpakken verbindt, is de sector- en organisatie-overstijgende aanpak, waarbij in alle zeven aanpakken de vraagstukken van de wijk en haar bewoners centraal staan. Vanuit bewoner en wijk wordt bekeken wat het meest urgent is, waar de energie zit, welke partij of sector zich wil verbinden en hoe de logica van de instellingen beter kan worden verbonden met de leefwereld van de bewoner en van de professionals in de wijk. Met de ambitie om de leefomgeving en de kansen voor bewoners te vergroten.

### Extern Experts

Deskundige, betrokken buitenstaanders kunnen een extra impuls geven aan het verbeteren van de lokale aanpak in de steden.<sup>1</sup> De programmadirectie Wijken van BZK en de steden hebben gezamenlijk gezocht naar een geschikte extern expert die de stad kon ondersteunen in haar aanpak en de lessen kon ontsluiten voor andere wijken en steden. Voor deze experts is een opdracht geformuleerd vanuit de specifieke lokale situatie en behoefte. Dit heeft geresulteerd in een inspirerend palet van betrokken deskundigen: Lenny Vulperhorst ondersteunde de Buurtondermending Woensel West, Wim Hafkamp en Frank Wassenberg de verbinding Fysiek en Sociaal in Leeuwarden, Willem van Spijker de pleinenaanpak in Feijenoord, Pieter Tordoir de verbinding tussen economie en re-integratie in Transvaal, Casper Hartman en Pieter Tops de aanpak in o.m. de Kolenkit in Amsterdam en Kees Stob de samenhangende aanpak in Groningen. In Alkmaar ondersteunde Adelheid Roosen het wijkactieteam in Overdie.

### Ontembare problematiek?

Bij het werken aan wijken hebben we te maken met complexe problemen die “een zekere mate van ontikbaarheid hebben en waarvoor nog geen kant en klare oplossingen voorhanden zijn”<sup>2</sup>. Gemeenten, corporaties, het Rijk en andere partijen moeten deze oplossingen werkende weg ontwikkelen. Experimenteren betekent dat je soms ziet dat een bepaalde aanpak niet goed blijkt te werken. Ook daar leren we van. Onze experts geven mooie voorbeelden van wat werkt en wat niet werkt. Zoals Casper Hartman (expert in Amsterdam), die scherp de vinger legt op het belang voor bewoners van het oplossen van “klein grut”, helaas nog weleens veronachtzaamd in de institutionele werkelijkheid van alledag. En op het belang dat gemeentelijke professionals een “extern kompas” ontwikkelen, gericht op de samenwerking met de buitenwereld. In de praktijk is het “intern kompas” nog te vaak leidend is voor de keuzes die worden gemaakt. Soms raken we aan de grenzen van wat de overheid kan beïnvloeden.

### Wat is er nieuw?

De wijkeraanpak bouwt voort op een langjarige inzet vanuit steden en het Rijk op het verbeteren van de leefbaarheid in wijken en steden en de resultaten en lessen die kunnen worden getrokken uit o.a. het Grottestedenbeleid<sup>3</sup>. Bij de start van het experiment bespeurden we in het veld enige sepsis en metaalmoeheid ten aanzien van de begrippen samenhang, integraliteit en ontkokering. Integraal werken wordt al jarenlang verkondigd en lijkt voor sommigen vooral te bestaan uit veel vergaderen. Sectoraal en gebiedsgericht werken lijken vaak op gespannen voet met elkaar te staan. De sectorale krachten zijn gericht op een cyclisch proces en verdelende rechtvaardigheid, terwijl de aanpak in de wijk juist situationeel is, gericht op de lokale opgave. Het is een spanningsveld met soms tegengestelde belangen, dat productief moet worden gemaakt.

Er is veel geprobeerd, geëxperimenteerd en gepubliceerd over integraal en ontkokerd werken. We weten allemaal dat we beter moeten samenwerken. Maar in de praktijk gebeurt het te weinig. Hoe vaak kiezen organisaties niet voor het eigenbelang?

### Aan de slag

Ondanks de eerdere inspanningen en aanpakken was in 2007 de leefbaarheid in wijken als Transvaal in Den Haag, de Kolenkit in Amsterdam en Rotterdam-Zuid ver beneden peil en verkeerden veel bewoners in een forse achterstandspositie. In het experiment zijn we met gepaste bescheidenheid aan de slag gegaan, ons bewust van de taaie problematiek en het cynisme dat er vaak aan kleeft. We hadden niet de illusie met een samenhangende wijkeraanpak bovengenoemde problemen “even te fixen”. Ook wij zijn in de loop van het experiment aangelopen tegen teleurstellingen, vanwege institutionele traagheid, competentiestrijd of, nog erger, desinteresse. Maar ook tegen een groot reservoir aan energie en bereidheid de handen zelf uit de mouwen te steken, en tegen “best persons”, mensen die doorgaan en die anderen kunnen inspireren. Die krachten zitten bij bewoners in de wijk en in de overheidsorganisatie zelf.

<sup>1</sup> Zie ondermeer Nieuwe Coalities voor de wijk

<sup>2</sup> Prof. Dr. M.J.W. van Twist

<sup>3</sup> Zie o.a. “Evaluatie werkwijze GSB 2005-2009” en Terug naar de stad, een kleine geschiedenis van het grottestedenbeleid”. Nico van Putten, Ministerie van BZK, 2006

We hadden (en hebben) een sterke ambitie om te blijven zoeken naar verbeteringen voor wijken, naar aanpakken die leiden tot een betere leefomgeving en méér kansen voor bewoners. En waarmee de energie van bewoners vrij kan komen. Vanuit de signalen dat de afgelopen jaren integraal werken te vaak van bovenaf, vanuit de wereld van de beleidswereld is aangevlogen. De zeven steden nemen de vraagstukken van de wijk en haar bewoners als aanvliegeroute. Om via de logica van de wijk en de bewoners, te zoeken naar passende oplossingen. Zoals Willem van Spijker (expert in Rotterdam) het noemt “Bij

#### **De zeven experimenten van de wijkenaanpak**

1. Samenhang in de Wijk
2. Bewonersparticipatie
3. Slagkracht in de Wijk
4. Achter de Voordeur
5. Aanpak van de Projectencarrousel
6. Gezonde Wijk
7. Vernieuwend Welzijn

Albert Heijn mag elk filiaal meebeslissen over welke en hoeveel producten uit het assortiment het beste bij die wijk passen. De overheid moet, net als een winkelketen, rationeel en op basis van een grondige situationele analyse, kijken hoe een wijk ervoor staat en waar behoefte aan is. Pas daar je producten op aan”.

Cruciaal is dat bewoners worden betrokken bij de analyse van de wijk. Op basis van een gedeelde analyse kan een gedeelde visie worden vastgesteld, een toekomstbeeld voor de wijk waaraan bewoners en de betrokken partijen zich meerjarig willen verbinden.

Verbeteringen en oplossingen op maat kunnen soms heel goed op een ander schaalniveau liggen of moeten worden verknoopt aan stedelijke of regionale ontwikkelingen en kansen. Zoals Pieter Tordoir (expert in Den Haag) ook constateert in de Transvaal.

We zijn aan de slag gegaan, gestimuleerd door de bewoners en professionals in de steden en de behoefte in het veld aan pragmatische lessen.

#### **Relatie met andere experimenten en andere steden in de wijkenaanpak**

Tegelijk met het experiment Samenhang in de Wijk werden in zes andere landelijke experimenten onderdelen van de wijkenaanpak uitgewerkt. De ervaringen en lessen uit deze experimenten raken vaak dicht aan Samenhang in de Wijk. Zo ligt binnen het experiment Achter de Voordeur de nadruk op een samenhangende aanpak voor multiprobleemgezinnen. De Aanpak van de Projectencarrousel werkt aan slimme methoden voor het verduurzamen van succesvolle aanpakken en projecten.

Vanzelfsprekend zijn er ook in de andere steden van de wijkenaanpak, zoals Utrecht, Enschede en Arnhem, belangrijke ervaringen en lessen op te tekenen ten aanzien van een meer samenhangende wijkenaanpak. We betrekken deze lessen en ervaringen bij het formuleren van een aantal lessen en vuistregels in dit rapport.

### Samenhangende wijkenaanpak in breder perspectief

Het zoeken naar innovatieve oplossingen voor de complexe problemen van bewoners in achterstandswijken is onderdeel van een actueel vraagstuk in het openbaar bestuur. Het kabinet pleit voor een meer dienstverlenende overheid, die integraal naar oplossingen zoekt, selectiever te werk gaat en effectiever werkt door de behoeften van de burgers centraal te stellen. *De lessen die kunnen worden getrokken uit de steden van de wijkenaanpak kunnen bijdragen aan een beter functionerende overheid, die beter in staat is om bewoners en instellingen te ondersteunen en ze meer in hun kracht en positie te brengen bij het realiseren van hun ambities en dromen.*

#### Ontwikkelingen in het Rijksbeleid

Minister Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil de wijkenaanpak consolideren en breder inzetten. Lokale partners worden daarbij ondersteund door het rijk. De omstandigheden zijn wel veranderd. De aanpak is in een nieuwe fase beland; van bouwen naar borgen. Bovendien zijn er vanuit het rijk – naast de inzet in zorg, onderwijs, veiligheid etc. – geen extra middelen beschikbaar.

De minister ziet het als zijn rol om lokale partners te ondersteunen met kennis en kunde en samen naar oplossingen te zoeken. Daarnaast ondersteunt hij de aanpak door verbindingen te leggen met vitale coalities en door het breed verspreiden van lessen en goede voorbeelden, in samenwerking met NICIS, de Buurtalliantie, het Landelijke Samenwerkingsverband Aandachtswijken (LSA), KEI e.a. De minister blijft de wijken bezoeken en de voortgang nauwgezet volgen.

Er is de afgelopen jaren door het rijk ervaring opgedaan met het betrekken van het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld om meer oplossend vermogen te mobiliseren. Zo dragen Albert Heijn en TempoTeam bij aan een betere leefomgeving via het aanbieden van leerwerktrajecten, voorlichting over gezonde voeding en verbetering van de veiligheid. Deze lijn wordt doorgezet. Ten slotte zal de investeringskracht van corporaties in beeld worden gebracht om inzicht te krijgen hoe deze geoptimaliseerd kan worden. Uitgangspunt blijft de brede taakstelling voor het wonen, conform het Besluit Beheer Sociale Huursector.

Ook wetenschappers en experts uit de praktijk wijzen op de noodzaak van een zichzelf vernieuwende overheid, die zich (in)richt op de problemen van de burger en coalities smeedt met burgers en andere partijen om die problemen te lijf te gaan.

Een paar voorbeelden:

“We moeten onze organisatie kantelen en de complexe vraagstukken van de burgers centraal stellen” aldus Tof Thissen op het startcongres (januari 2011) van KING, het Kwaliteitsinstituut voor Nederlandse Gemeenten. Hij beschrijft daarbij de grote kloof tussen de systeemwereld van de gemeenten en de leefwereld van de burgers en de noodzaak voor gemeenten om hun werkwijze aan te passen.

Pieter Winsemius pleit al jaren (o.a. in het WRR-rapport Vertrouwen in de Buurt) voor manieren waarop de verbinding tussen overheid en burgers kan worden hersteld. Hij stelt ondermeer dat de overheid veel meer moet investeren in functionarissen als buurtagenten, conciërges en leraren die dicht bij de burgers staan. Jos van der Lans pleit voor een nieuwe vorm van sociaal werk die meer ruimte biedt aan een nieuw type professional in de frontlinies van de samenleving en een einde maakt aan wat hij noemt “de welzijnsvarwinkel”.

Mark van Twist e.a. houden in “De Boom en het Rizoom” een krachtig pleidooi voor overheidssturing in een netwerksamenleving, waarbij partijen gezamenlijk successen vieren. Successen die vaak een kleinschalig karakter hebben, dicht tegen de belevingswereld aan van de burger, met veel aandacht voor “kneuterige interventies, prettige onbedoelde effecten, dingen die gewoon gebeuren en falen dat voorkomen werd”.

De zeven lokale aanpakken die worden beschreven in dit rapport hebben alle gemeen dat wordt gezocht naar werkbare methoden om de burger centraal te stellen en om als overheid meer in de samenleving te staan – met burgers en met andere partijen.

### 1.3 Van denkkader naar praktijkkader

Bij de start van het experiment gaven we een 'zakboekje Samenhang in de Wijk'<sup>4</sup> uit. Dit zakboekje bevatte een denkkader voor een samenhangende wijkenaanpak op basis van verschillende studies en publicaties over integraal werken en de wijkenaanpak. In het bijzonder bouwden we voort op de aanbevelingen uit Nieuwe Coalities in de Wijk<sup>5</sup>, publicaties over frontlijnsturing<sup>6</sup>, de principes uit de Rotonde van Hamed<sup>7</sup> en het advies van de VROM-Raad over Stad en Stijging.

Het denkkader ging uit van vier leidende thema's:

1. Focus op de urgente problemen,
2. Sluit vitale coalities,
3. Stuur de aanpak aan vanuit de problemen van de wijk en
4. Stel de burger centraal.

Het denkkader is gedurende het experiment door de ervaringen in de steden en door de inbreng van de extern experts doorontwikkeld tot een praktijkkader voor het ontwikkelen en versterken van een samenhangende wijkenaanpak. Het praktijkkader ontsluit een aantal vuistregels rondom

- Ga uit van gedeelde analyse en visie
- Houd de gemeentelijke organisatie scherp
- Bouw vitale coalities

En daarbij staat steeds de burger centraal.

#### Praktijkkader voor een samenhangende wijkenaanpak



<sup>4</sup> Zakboekje Samenhang in de Wijk, maart 2009

<sup>5</sup> Nieuwe Coalities in de Wijk, Engbertsen, Singelenberg en Tops

<sup>6</sup> O.a. Frontlijnsturing, uitvoering op de publieke werkvloer. P. Tops, en C. Hartman, Kenniscentrum Grote Steden, STIP, Den Haag, 2005.

<sup>7</sup> De Rotonde van Hamed: Maatwerk voor mensen met meerdere problemen, A.J. Kuiten, J. de Jong, J. van Niel en C. Hijzen, Nicis Institute, 2008

## 1.4 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken werken we onze ervaringen uit aan de hand van de vier hoofdelementen van het praktijkkader. Daarbij komt steeds de term “samenhang” terug: Samenhang tussen de leefwereld van de bewoners en professionals in de wijken. Samenhang tussen beleidssectoren en gebiedsgericht werken. Samenhang tussen sociaal, economisch en fysiek. Samenhang tussen de aanpak van de gemeente, de corporaties, de scholen en de welzijnsinstellingen. Samenhang tussen de frontlijnwerkers, hun managers en de bestuurders.

Bij de start van het experiment en bij het opstellen van het zakboekje Samenhang in de Wijk hebben we gebruik gemaakt van bestaande publicaties. Vooral het eindrapport van de adoptieteams, *Nieuwe coalities voor de wijk*, speelde daarbij een belangrijke rol. Als inleiding tot elke paragraaf herhalen we de lessen zoals we die destijds formuleerden.

Veel van onze ervaringen vormen een bevestiging van de aanbevelingen in *Nieuwe coalities voor de wijk*. Het zijn actuele vraagstukken waar steden mee worstelen in de wijkenaanpak. Met praktische voorbeelden hebben we onze ervaringen verder uitgewerkt, zodat er een duidelijk handelingsperspectief ontstaat: hoe geef je nou praktisch vorm aan die aanbevelingen.

Daarnaast hebben we nieuwe lessen gevonden, of inzichten die het verdienen om verder te verkennen. Een belangrijke bron voor die nieuwe lessen en inzichten zijn de essays van de extern experts. Voor mensen die al lang actief zijn in de wijkenaanpak laten we de nieuwe lessen cursief uit de tekst springen.

In tekstkaders zijn korte beschrijvingen van de 7 stedelijke casussen opgenomen. Veel meer informatie en contactgegevens vindt u in deel 2 van deze publicatie, dat ook de essays van de extern experts bevat.

De lessen uit het experiment Samenhang in de Wijk willen bewoners, professionals en bestuurders praktische handvatten bieden om met meer resultaat te werken aan het verbeteren van de leefomgeving en kansen van bewoners. Waarbij bewoners meer aan het stuur kunnen komen voor hun eigen leefomgeving.

Met onze lessen hopen we onze collega's in andere steden en wijken te inspireren en ondersteunen. We hebben beslist niet de pretentie om een blauwdruk of gebruiksaanwijzing voor de samenhangende wijkenaanpak te leveren. Wijkenaanpak is lokaal maatwerk, dat aansluit bij de lokale situatie en dat je vorm geeft met wijkbewoners en lokale partners. Maar we willen u uitnodigen om bij dat maatwerk voort te bouwen op de vuistregels in dit boek.



## 2. Werken aan wijken: vier hoofdelementen



De rode draden en lessen in dit hoofdstuk zijn het resultaat van discussies in leergroepen, ervaringen van extern experts en de zeven lokale experimenten. Wij beogen hiermee geen blauwdruk te geven van 'de wijkenaanpak' maar geven ervaringen weer waarop kan worden voortgebouwd. Het is geen aanmoediging om niet meer sectoraal te gaan werken en alleen maar wijkgericht. Voor de meeste Nederlanders werken de sectoren prima. Immers: De meeste wijken zijn prettige wijken om te leven, wonen en werken. De meeste problemen worden met succes aangepakt door burgers, door de overheid of door andere partijen.

In sommige wijken wonen echter veel mensen met een meervoudige problematiek. Door achterstand op verschillende gebieden lopen die mensen kansen mis en raken ze verder in de problemen. En vaak gaat die problematiek over op de volgende generatie. Juist in deze wijken staat ook de leefbaarheid en leefomgeving vaak onder druk.

We zien dat die problemen met elkaar samenhangen, elkaar versterken en alleen blijvend kunnen worden aangepakt als publieke en private partners en bewoners de handen ineen slaan. En als gebiedsgericht werken wordt gecombineerd met een persoonsgerichte aanpak.

Voor die wijken en die gestapelde problemen is een samenhangende wijkenaanpak zinvol. We hebben gezocht naar vuistregels. Een wijkenaanpak die geënt is op de samenhang tussen de problemen en waarbij bewoners, overheid en partners de handen effectief ineen slaan.

Een samenhangende wijkenaanpak:

- Stelt de problemen van de burger centraal en daagt hem uit om zijn mogelijkheden te gebruiken.
- Gaat uit van een situationele, wijkspecifieke analyse en daarop gebaseerde visie. Bewoners en partners delen deze visie en committeren zich eraan.
- Vraagt om een slimme interne organisatie, met sturing in de wijk en sterke trekkers met ambtelijke en bestuurlijke rugdekking.
- Bouwt vitale coalities waarin maatschappelijke opgaven samen met externe partners worden opgepakt.



## Leeuwarden: Aansluiting fysiek op de sociale aanpak

Uitgangspunt van het wijkactieplan Heechterp-Schieringen is dat een wijk moet worden gemaakt voor de zittende bewoners. Fysieke maatregelen in de wijk moeten bijdragen aan sociale stijging van de bewoners.

### Wim Hafkamp en Frank Wassenberg over de functie van aandachtswijken

Hafkamp en Wassenberg stellen ons voor een belangrijke keuze:

- 1) Verbeter Heechterp-Schieringen als wijk. Dat vereist fysieke ingrepen zoals het toevoegen van ontbrekende woonmilieus, en resulteert op termijn in een betere statistieken. Over tien jaar is er een betere wijk, maar armoede heeft zich verspreid over de stad.
- 2) Richt je op de bewoners: iedereen een stapje vooruit. Dat betekent geen grootschalige ingrepen. Sociale stijgers vertrekken uit de wijk. Heechterp-Schieringen blijft een arme wijk. Het Frontlijnteam kan er effectief en efficiënt te werk gaan; klanten wonen immers vlakbij. Over tien jaar hebben veel bewoners een stap vooruit gemaakt, maar ze wonen inmiddels elders.

Beide toekomstlijnen zijn reëel, beide kunnen succesvol zijn, beide leveren positieve effecten op, maar beide verschillen wel in doelstelling en aanpak.

Sociaal is het belangrijkste middel een frontlijnteam. Dit frontlijnteam benadert alle bewoners, met als doelstelling dat eenieder een stapje vooruit komt. Dit stapje vooruit wordt vanuit de bewoner gedefinieerd, maar participatie en werk zijn belangrijke thema's. Daarbij gaat het zowel om het individuele stapje vooruit, als om de vooruitgang van de wijk als collectief.

Fysiek wordt niet gewerkt aan grootschalige sloop, maar aan geleidelijke transformatie. Doelstelling is dat de identiteit van de wijk versterkt wordt en dat wooncarrières binnen de wijk mogelijk moeten worden gemaakt. Gegevens vanuit het frontlijnteam worden benut om het fysieke spoor gestalte te geven. In aanvulling daarop worden bewoners intensief betrokken bij de planvorming.

Leeuwarden investeert onder meer in een betere ondersteuning van wijkbewoners in hun dagelijks leven en in sociale binding en gemeenschapszin. Op welke wijze kan, onder andere via de inzet van frontlijnteams, de participatie van bewoners bij het fysieke spoor worden vormgegeven? En hoe kunnen fysieke verbeteringen bijdragen aan de sociale cohesie binnen de wijk en het vergroten van kansen van bewoners?

### Resultaten:

- Bijna alle huishoudens zijn bezocht; in veel gevallen zijn concrete acties ondernomen.  
Als een hele straat bezocht is, zet het frontlijnteam in op gezamenlijke acties.
- De buurt en blok aanpak; bewoners met een eigen budget die hun eigen straat opknappen, bijvoorbeeld het instellen van eenrichtingsverkeer.
- De corporaties zitten dicht tegen het frontlijnteam aan, vragen van bewoners m.b.t. de woning worden direct opgepakt.
- Met de ervaringen van het frontlijnteam is een vernieuwende aanpak voor het welzijnswerk ontwikkeld onder de noemer "Amaryllis". Er komen verschillende sociaal wijkteams, met medewerkers van verschillende welzijns- en hulpverleningsinstellingen. Zij handelen met veel verantwoordelijkheid, een heldere opdracht en eenduidig registratiesysteem. Voor de wijkbewoners werken ze als generalistische 'sociaal werker', maar ze brengen hun specialistische kennis in het team in. De opleiding van de hogeschool in Leeuwarden wordt hierop aangesloten.

### Hoofdlessen:

- Formuleer een heldere visie, een stip aan de horizon. Maar leg niet in detail vast wat het programma is. Frontlijnsturing vraagt om flexibiliteit.
- Vertrouwen tussen organisaties en vertrouwen tussen organisaties en burger is fundamenteel in de samenhangende wijkenaanpak.
- Investeer in borging en gebruik succesvolle methoden ook voor andere wijken.

## Alkmaar: Van samenhangende ketenaanpak naar sociaal actieteam

De opgave in Alkmaar was het verbinden van de ketens zorg, werk en onderwijs in Overdie. Elke bewoner die hulp nodig heeft zou te maken krijgen met één casemanager die samen met de bewoner een persoonlijk perspectief plan opstelt en doorloopt. De opgave laat zich samenvatten als: 1 loket -1 casemanager -1 database.

Er is een sociaal wijkactie (SWAT) team samengesteld bestaande uit gemeente, corporatie, CJG, het Wijkservicebedrijf en de politie. Het SWAT-team bezoekt de meest problematische gezinnen en bespreekt de casussen en te volgen werkwijze – waarbij zowel hulpverlening als handhaving nodig kan zijn. Door de besprekingen ontstaat er een gedeelde aanpak maar ook een gedeeld probleem.

In praktijk is afgezien van de beoogde integratie van de drie ketens. Elk van de deelnemende organisaties heeft zijn eigen handelwijze. Er bestaan nog verschillende loketten, er is geen vaste casemanager en ook de databases zijn nog niet gekoppeld.

Het SWAT-team vormt een logische en eenvoudige structuur om de ketens wel te laten samenwerken. Het vormt de voorhoede van een netwerkaanpak, waarin hulpverlenende instanties elkaar weten te vinden en gelegenheidscoalities vormen rond de individuele problematiek van mensen.

### Resultaten:

Het Wijkservicebedrijf (WSB) heeft als doel om meer gebruik te maken van de talenten van bewoners. Binnen het bedrijf werken UWV, SVB, Sociale Dienst, het Jongerenloket en Inova samen om mensen uit Overdie aan het werk te helpen. WSB werkt samen met het bedrijfsleven om werk- en stageplekken te creëren. Deze samenwerking is de eerste stap op weg naar een totale ketenaanpak. Voortgezet onderwijs, vervolgonderwijs en volwasseneducatie zijn al aangehaakt. Andere thema's (ketens) sluiten de komende jaren gefaseerd aan.

Er wordt in Overdie gewerkt met buurtvaders en buurtmoeders voor het bevorderen van de veiligheid en eigen verantwoordelijkheid. De vaders doen dit in huis, de moeders doen dit buitenshuis.

### Hoofdlessen:

- Houd het simpel: Beperk je tot die partners die een zwaarwegend belang hebben bij de gezamenlijke aanpak en die hieraan een wezenlijke bijdrage kunnen leveren.
- Zorg voor gelegenheidscoalities op individueel niveau.
- Zorg voor zichtbaarheid. Het WijkServiceBedrijf vormt een laagdrempelig informatiepunt in de wijk.
- Zorg voor goede samenwerking, die je vanuit de inhoudelijke vraagstukken in de wijk inricht. Verzand niet in discussies over formele verhoudingen of mandaten.

### Adelheid Roosen over het sociaal actieteam:

Adelheid Roosen maakte samen met Studio Overdie een film over de werkwijze van het SWAT-team. In die film laat zij zien hoe blokkades tussen de systeemwereld van officiële instanties en de leefwereld van bewoners het oplossen van hun problemen in de weg staan. Het SWAT-team stapt in de leefwereld van de bewoner en werkt van daaruit aan de oplossing.

### 3. Stel de burger centraal



### 3.1 Participatie in de aanpak en participatie in de samenleving

In het zakboekje Samenhang in de Wijk pleitten we ervoor om bij de wijkenaanpak meer uit te gaan van de mogelijkheden en behoeften van de bewoner, dan van de bestaande organisatie van de overheid.

Als aandachtspunten noemden we:

- de persoonsgerichte benadering, waarbij de overheid de bewoner opzoekt en samen met hem werkt aan oplossingen voor zijn problemen;
- de wenselijkheid van één loket in plaats van de vele loketten die er nu vaak zijn;
- openheid, bereikbaarheid en toegankelijkheid van de overheid en de besluitvorming.

In de experimenten rondom de wijkenaanpak hebben verschillende steden en veel wetenschappers zich gebogen over de vraag hoe we de burger meer centraal stellen, meer laten *participeren*. En soms leidt dat tot spraakverwarring. Bij het centraal stellen van de burger gaat om twee vormen van participatie, die ook elk een eigen ‘participatieladder’ kennen:

#### 1) Participatieladder 1: meedoen in de aanpak:

Het samen met de burgers, ondernemers en andere partijen aanpakken van de problemen. Hoe betrekken we burgers actief bij het maken van plannen voor hun wijk en hoe bevorderen we eigen initiatief? Welke mogelijkheden zijn er voor coproductie of (mee)beslissen door burgers? Participatie in de aanpak (vaak bewonersparticipatie genoemd) gaat om het actief betrekken van bewoners bij het maken van plannen voor hun wijk en om het bevorderen van eigen initiatief. En daar zien we voorbeelden van in Groningen (de wijkstemdagen), Eindhoven (het buurtcontract) en Rotterdam (de wijkgerichte programmering). Goede resultaten zijn ook bereikt met ‘vouchers’ en bewonersbudgetten. Dit thema komt uitgebreid aan de orde in de publicaties over het experiment Bewonersparticipatie.

#### 2) Participatieladder 2: meedoen in de samenleving:

Het centraal stellen van de behoeften en mogelijkheden van de individuele burger. Hoe zorgen we ervoor dat burgers in een achterstandssituatie een stapje maken op de participatieladder?

Participatie in de samenleving (vaak maatschappelijke participatie genoemd) loopt als een rode draad door veel WijkActieProgramma’s: Hoe zorgen we ervoor dat mensen in een achterstandssituatie een stapje maken op de participatieladder?

Concrete aanpakken zijn uitgetoet in bijvoorbeeld Leeuwarden (de frontlijnteam), Alkmaar (het SWAT-team) en Enschede (de wijkcoaches). Veel meer voorbeelden worden uitgewerkt in de publicaties over van het experiment.

Bewonersparticipatie en maatschappelijke participatie zijn nauw verbonden. Niet iedereen is even sterk geïnteresseerd in visionaire discussies over toekomst in de wijk. Mensen die te maken hebben met meervoudige problematiek zullen zich vooral zorgen maken over het op orde krijgen van hun eigen leven. Maar ook voor hen biedt de wijkenaanpak goede mogelijkheden om actiever mee te werken in en aan de samenleving.

Belangrijke succesfactoren zijn:

- verbind de logica van de overheid met die van de burger
- geef burgers een actieve rol
- toon zichtbare resultaten
- investeer in zelfredzaamheid
- zorg wederzijds vertrouwen
- onderken dat burgers niet gelijk



## 3.2 Vuistregels

Het systematisch aanpakken van de problemen vraagt om een actieve betrokkenheid van bewoners, niet alleen in het meedenken over wat er moet gebeuren, maar –misschien wel nog wel belangrijker– ook in het uitvoeren van de maatregelen. Bewoners beschikken over de energie en vaardigheden om veel problemen in hun omgeving zelf op te lossen. Waarom zou je geen gebruik maken van dit potentieel aan eigen kracht?



Bovendien beschikken bewoners, die 24 uur per dag en 7 dagen per week in de wijk wonen, over belangrijke aanvullende kennis ten opzichte van de kennis van professionals. En als we het hebben over bewoners, dan hebben we het over meer dan alleen bewonersorganisaties of wijkraden.

Vaak wordt gesproken over ‘burgerschap’. Dat betekent dat burgers deel uitmaken van de samenleving en zich daar medeverantwoordelijk voor voelen.

De wijk wordt gedragen door de bewoners en ondernemers in de wijk. Zij vormen het sociaal cement waarmee je mensen bindt. Probleem daarbij is dat de overheid, corporaties en andere instellingen soms het vertrouwen van de bewoners zijn kwijtgeraakt. Dat vertrouwen herover je door bewoners serieus te nemen, te handelen op basis van gelijkwaardigheid en te laten zien dat het je ernst is om iets van de wijk te maken.

### 3.2.1 Verbind de logica van de overheid met die van de burger

Bewoners ondervinden de problemen in hun wijk in samenhang en zien ze vaak ook in samenhang: “er zijn hier te weinig mensen die werken”, “groepen jongeren veroorzaken overlast”, “ik voel me onveilig”, “de winkels staan leeg”, “de huizen zijn slecht en de straat ziet er niet uit”.

Alle problemen moeten worden aangepakt en het moet snel. Maar het kan niet allemaal tegelijk en het kan niet allemaal snel. Hoe dichterbij de burger bent, hoe belangrijker verwachtingenmanagement wordt. Wat kan je doen en wanneer? Wat kan je niet en waarom kan je dat niet? In welk geval kan de bewoner zelf iets aan de situatie veranderen en in welk geval niet?

Het belang van de wijk of de bewoner gaat niet altijd boven andere belangen. Integendeel, er kunnen financiële of wijkoverstijgende argumenten zijn die veel zwaarder wegen<sup>8</sup>. Maar je moet wel laten merken dat je het wijkbelang en het belang van de bewoner hebt meegewogen, en kunnen uitleggen waarom je desondanks anders hebt besloten. Communiceer met een open agenda en geef inzicht in je eigen dilemma’s. Bewoners blijken in de praktijk vaak heel goed te begrijpen dat iets niet kan, mits het goed wordt uitgelegd.

Het uitgangspunt is dat bewoners zoveel mogelijk participeren, maar je moet ook duidelijk maken over welke beslissingen zij wèl en over welke beslissingen zij níét gaan.

In verschillende wijken zien we de opgave om te schakelen tussen de systeemwerkelijkheid –gestuurd door de beleidscyclus, verordeningen, beschikkingen en verdelende rechtvaardigheid- en de situationele leefwereld die zoekt naar praktische en liefst snelle oplossingen. *Kees Stob zegt: “Door het mandaat in de uitvoering te leggen wordt er uitgegaan van behoeften van burgers en de mogelijkheden van professionals om op deze behoeften in te spelen. Er is zo geen sprake van een beleidscentrisch perspectief maar de burger krijgt meer beslis- en beschikkingsmacht en de professional meer ruimte.”*<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Meer over schakelen tussen verschillende schaalniveaus vindt u in het advies Steden wijk verweven; schakelen, verankeren in de stad van de VROM-raad. Adviesnr. 074, VROM-raad 2009

<sup>9</sup> Zie ook RMO 2008.

### BEWONERSPARTICIPATIE: HET CLEAR-MODEL

Het CLEAR-model van Lowndes, Pratchett en Stoker biedt een overzicht van bevorderende omstandigheden voor burgerparticipatie in de lokale context. Dit model onderscheidt vijf cruciale factoren:

Can do	kunnen bewoners participeren?
Like to	willen zij participeren?
Enabled to	worden zij in staat gesteld te participeren?
Asked to	wordt hen gevraagd te participeren?
Responded to	zien zij dat naar hun inbreng geluisterd wordt?

**Can do** betreft de vraag of individuele burgers de vaardigheden bezitten om te kunnen participeren en de vraag of de faciliteiten voor participatie voldoende aanwezig zijn.

**Like to** betreft de mate waarin burgers ook zijn geneigd te participeren. Daarvoor is bijvoorbeeld hun betrokkenheid bij en identificatie met hun wijk van belang, maar ook hun betrokkenheid bij het onderwerp van participatie.

**Enabled to** gaat over de vraag of bewoners de beschikking hebben over de benodigde organisaties, faciliteiten en netwerken.

**Asked to** gaat in op de vraag of en op welke wijze bewoners gevraagd zijn om een bijdrage te leveren aan het beleid voor de wijk.

**Responded to** gaat over de vraag of er naar bewoners wordt geluisterd en zij hun bijdrage zien terugkomen in het beleid. Leidt de bijdrage van bewoners tot andere beslissingen, maar ook: is hen verteld wat er met hun bijdrage is gedaan?

TSPB: Aandacht voor bewonersparticipatie, oktober 2008

Het mandaat bij de uitvoering leggen betekent ook dat de rest van de organisatie zich, meer dan nu vaak het geval is, plooit rondom de belevingswereld van de bewoners. Trefwoorden zijn communicatie, openheid en resultaatgerichtheid. En daarbij is belangrijk dat je de bewoner opzoekt, in gesprek gaat (frontlijn team Leeuwarden, SWAT-team Alkmaar) en zichtbaar bent in de wijk (Buurtonderneming Woensel-West, pleinenteams Feijenoord). Ogen en oren. En dat dit vervolgens ook leidt tot concrete, zichtbare actie en resultaten. Dus ook: Handen en voeten. Het is heel belangrijk om beloften na te komen, anders verliezen bewoners vertrouwen en haken ze af. Maar mocht het een keer niet lukken, als je het goed uitlegt vergroot je de kans dat bewoners het begrijpen. Het zijn juist de kleine, zichtbare dingen die op orde moeten zijn. Schoon, heel en veilig zijn daarbij absolute randvoorwaarden – de grootste dissatisfiers als ze niet op orde zijn. Als je afspraken maakt met bewoners, moet je ervoor zorgen dat het snel geregeld is. Sprekend in dit verband is het essay van Casper Hartman, waarbij het regelen van nutsvoorzieningen in een Portocabin veel te lang duurt. *“Het organiseren van scherpte en precisie rondom ‘klein grut’ valt voor de gemeentelijke organisatie kennelijk buiten haar prioriteiten, maar is voor bewoners een erezaak.”*

Het onderzoek van Tordoir in Transvaal biedt een heel ander licht op de systeemwereld en de leefwereld. Hij beschrijft het belang van de informele economie, die voor veel bewoners een bron van inkomsten betekent. Kennis van de leefwereld vraagt ook om kennis van deze informele wereld. *“Er staat een muur tussen informele en formele netwerken; mensen kunnen stijgen binnen hun eigen informele gemeenschap maar kunnen daar lastig aan ontstijgen zonder formele contacten.... Dit verklaart bijvoorbeeld de vele kleine uitzendbureaus in Transvaal. Intermediairs faciliteren tweewegverkeer: via hen kunnen formele instanties ook informatie en signalen opvangen die anders verborgen blijven.”*

### 3.2.2 Geef burgers een actieve rol

De analyse van en visie op een wijk maak je altijd samen met burgers: Wat zijn de problemen en waar zitten die problemen? Wat zijn de kansen en waar zitten die kansen? Waar zit de energie in de wijk? In welke aanpakken of projecten hebben de bewoners vertrouwen?

Commitment van de burgers is zeker zo belangrijk als commitment van andere partners. Het wijkactieplan wint aan effectiviteit als de bewoners er vertrouwen in hebben dat op deze manier de problemen in de wijk worden opgelost, zodanig dat zij er zelf ook aan gaan meewerken. En samenwerken met burgers betekent dat je dezelfde taal spreekt. Zorg ervoor dat het gevoel ontstaat dat je, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid en belang, samen voor een klus staat. Neem, bij het opstellen van de visie, de tijd om een gemeenschappelijk vocabulaire te ontwikkelen.

*Er zijn hele mooie en succesvolle aanpakken.*

We noemen de nauwe betrokkenheid van bewoners in Heechterp-Schieringen bij de planvorming en uitvoering en de waardenzeef en de wijkstemdagen uit Groningen. Bij deze wijkstemdagen kunnen de bewoners zelf stemmen op fysieke en sociale investeringen die de leefbaarheid van de wijk vergroten.



In Amsterdam zijn buurtuitvoeringsplannen op onderdelen samen met de bewoners opgesteld. In de Amsterdamse Indische Buurt zijn communities van bewoners, kunstenaars en ondernemers, zoals de Timorplein community en de Karrewiel community, een belangrijke partner in de planontwikkeling en uitvoering. Rotterdam kent de Pendrecht University, die professionals laat leren van de wijk.

Laat je niet ontmoedigen als in eerste instantie een beperkte groep burgers zich betrokken toont: De bewonersparticipatie in Woensel-West (Eindhoven), Overvecht (Utrecht) en Heechterp-Schieringen (Leeuwarden) kwam moeizaam op gang. En we noemen juist die voorbeelden, omdat ze laten zien hoe het tij kan keren:

- In Eindhoven wordt jaarlijks een buurtcontract opgesteld met de inspanningen voor het komende jaar. Het initiatief voor dit buurtcontract lag de eerste jaren bij de gemeente en corporatie. In 2010 werd het buurtcontract geschreven door de bewonersraad van de Buurtonderneming Woensel-West. De bewoners voelen zich ook eigenaar van het contract. En, om u gerust te stellen, de ambities in dit buurtcontract sluiten naadloos aan bij de eerder gezamenlijk vastgestelde doelstellingen. *Lenny Vulperhorst: “Er moet een sterk accent liggen op de invloed van de bewoners op de buurtonderneming. Daarmee is direct ook de discussie over de legitimiteit opgelost. Het is een instrument van de bewoners van de wijk om samen met instellingen (waaronder de gemeente) aan de revitalisering te werken.”*
- Bij het opstellen van het WAP voor Overvecht was weinig sprake van bewonersparticipatie. Dat had te maken met de tijdsdruk, maar ook met de beperkte sociale betrokkenheid van bewoners. Door volop te investeren in vertrouwen onder de bewoners wist het wijkteam enthousiasme los te maken. Bewoners zetten zich volop in om het WAP uit te voeren. Het beschikbare budget schiet inmiddels tekort om alle kansrijke bewonersinitiatieven te honoreren.
- Het frontlijnteam in Leeuwarden bezoekt iedereen in een straat en aansluitend wordt een gezamenlijke bijeenkomst georganiseerd. Bij deze bijeenkomsten komen de gezamenlijke belangen in de leefomgeving op tafel. Dit heeft geleid tot bijvoorbeeld het gezamenlijk herinrichten van binnentuinen achter de portiekflats, het (aansluitend) organiseren van gezamenlijk eten en drinken, speelgelegenheid voor kinderen, aanpassing van de straatverlichting en parkeeroplossingen.

*Uit het experiment Bewonersparticipatie blijkt dat de bewonersbudgetten en vouchers een gouden greep zijn. Bewonersbudgetten of ‘vouchers’ stellen bewoners in staat om zelfvorm en invulling te geven aan hun ideeën, om andere bewoners te betrekken en om zichtbaar bij te dragen aan de uitstraling van de wijk. Door de inzet van bewonersbudgetten willen veel meer bewoners zich inzetten dan het geval is zonder die budgetten. Bewoners tonen zich daarbij vaak erg kostenbewust.*

Als je bewonersparticipatie serieus wil nemen, moet er in plannen en financiering ruimte over blijven voor initiatieven van onderaf, c.q. voor het aanpakken van problemen die zich tijdens de rit voordoen. Dus niet alles vooraf dichtregelen.

Zo heeft het stadsdeel Amsterdam-West inmiddels een deel van de financiële inzet vanuit de sectoren vrijgemaakt voor aanwending vanuit de buurt. Een ander voorbeeld zijn de participatiemakelaars die in verschillende Amsterdamse stadsdelen worden ingezet om initiatieven van onderaf te ondersteunen.

‘Best persons’ vind je niet alleen binnen een organisatie, maar ook binnen een wijk. Inderdaad: het begint bij de ‘buurtburgemeesters’ en de ‘gestaalde kaders’. Maar je moet ook onder vrijwilligers scouten op talent. De pleinenaanpak in Rotterdam-Zuid draait maar voor een stukje op officials; het gaat echter vooral om buurtvaders, actieve moeders en jongeren die een voorbeeldfunctie vervullen voor de wijkbewoners.

En, zoals één van de wijkondernemers in Woensel-West het zegt: “Geef iedereen een keer de vloer, de kans om te scoren.”

*Lenny Vulperhorst: “De gerichte toewijzing van woningen aan nieuwe huurders (ruim 100 inmiddels), die geselecteerd zijn op hun motivatie om zich via vrijwilligerswerk voor de wijk in te zetten, is een gedurfde actie die voor veel dynamiek zorgt. Er is een gemotiveerde en redelijk georganiseerde groep bewoners die zich bekommert om de wijk.”*

### DE EIGEN KRACHT CENTRALE

De Eigen Kracht Centrale is een netwerkorganisatie die werkt aan een samenleving waarin participatie en samenredzaamheid van burgers centraal staan en waarin burgers de zeggenschap houden over hun eigen leven, zeker in contact met organisaties en overheden.

In de visie van de Eigen Kracht Centrale is het belangrijk dat:

- Iedereen erbij hoort in de samenleving en iedereen eraan kan meedoen
- Iedereen daarbij zeggenschap en regie houdt over zijn of haar eigen leven
- Iedereen daarbij steun krijgt van het eigen sociale netwerk: familie, vrienden, burens, e.d.  
... zeker als er problemen zijn en diverse (hulpverlenings)instanties een grote rol gaan spelen.

[www.eigen-kracht.nl](http://www.eigen-kracht.nl)

Wees wel zuinig op de actieve wijkbewoners en zorg dat ze niet afbranden, doordat ze overvraagd worden door of stuklopen op de bureaucratie. Bij het denken over hoe je bewoners nog meer kan activeren, is het goed zoveel mogelijk aan te sluiten bij waar hun energie zit, dus van onderop. En bovendien moet het gebaseerd zijn op wederkerigheid: Wat krijgen de bewoners ervoor terug? Zeggenschap, erkenning, een taal cursus..?

### 3.2.3. Toon zichtbare resultaten

Communicatie en openheid, we noemden het net al, zijn randvoorwaarden voor succes in de wijkenaanpak. Maar dan moet er wel wat te communiceren zijn. Veel programmateams hebben een goed uitgewerkte communicatiestrategie. Maar waar ze nog niet aan toegekomen zijn: concrete resultaten die de burger hebben overtuigd.

Tijdens één van onze leergroepen hadden we het over “het grote gebaar”. Je moet bewijs leveren dat je werk maakt van de wijk. De wijkenaanpak is er pas als de resultaten zichtbaar zijn: de brede school, het bedrijfsverzamelgebouw, de gerenoveerde winkelpanden, de nieuw aangelegde straat. Inderdaad: vaak fysieke voorbeelden. Maar ook sociale resultaten moet je laten zien: het wijkservicebedrijf in Alkmaar, stageplaatsen op de Paul Krugerlaan in Den Haag, x mensen aan het werk in wijk y.

Werken aan wijken is mensenwerk – en dat werkt het beste als je dicht bij de mensen bent, midden in de wijk op een zichtbare en toegankelijke locatie. En het betekent ook aanspreekbaar zijn, kennen en gekend worden, op activiteiten komen en buiten kantooruren in de wijk zijn. Dat vraagt dus ook om personele continuïteit en betrokkenheid: als professional moet je investeren in persoonlijk vertrouwen van de wijk en de bewoners. *Het is die zichtbaarheid en aanspreekbaarheid die we telkens weer zien als cruciale succesfactor: het pand van de Buurtonderneming in Woensel-West, het Wijkservicebedrijf in Overdie en herkenbare personen in de wijk: de buurtondernemers in Eindhoven, de pleinmanagers en buurtvaders in Rotterdam en de wijkcoaches in Enschede.*

Bijkomend voordeel is dat je als professional zo ook de wijk, haar problemen maar juist ook haar potentieel, beter leert kennen.

In veel steden (en bij het Rijk) werken goede professionals op tijdelijke aanstellingen en of voor tijdelijke projecten. En bij nieuwe aanpakken worden nieuwe partijen aangetrokken, vaak van buiten de wijk. Voor het opbouwen en bestendigen van vertrouwen van bewoners is het belangrijk dat waar mogelijk wordt voortgebouwd op al langer lopende initiatieven die hun waarde hebben bewezen. En dat professionals zich zo veel mogelijk duurzaam kunnen en willen verbinden aan de aanpak in de wijk. De ondernemende en betrokken directeur van de Bloemhofschool in Feijenoord vormt een baken voor bewoners en professionals in de wijk. Maak het voor goede krachten interessant om in de buurt te blijven, door salaris, randvoorwaarden en (vooral) ruimte om situationeel te handelen.

Tenslotte: Actieve bewoners steken op vrijwillige basis heel veel tijd in de wijk. Laat zien dat je die inzet waardeert, vooral als het initiatieven van bewoners zelf zijn. Gun iedereen zijn of haar succes en zet hem of haar in het zonnetje. Het verhoogt de betrokkenheid bij en geeft vertrouwen in de aanpak.

### 3.2.4 Investeer in zelfredzaamheid

Zoals gezegd: veruit de meeste mensen redden zichzelf en hebben géén specifieke steun van de overheid nodig. In de aandachtswijken zien we echter (te)veel mensen in een achterstandssituatie – met een stapeling van sociale problemen.

Wijknaaanpak en persoonsgerichte aanpak gaan hand in hand. We moeten mensen in staat stellen om zelf problemen weg te nemen die hun maatschappelijke participatie verhinderen. Vaak zijn dat schulden, een ontoereikende opleiding, te weinig werkervaring. Met het wegwerken van die problemen wordt de basis gelegd om mensen ook hun kansen te laten pakken voor sociale stijging.

Bijzondere aandacht gaat uit naar mensen die de regie op hun leven kwijtgeraakt zijn, door de stapeling van het ene probleem op het andere. De inzet is om die mensen de regie weer terug te geven, door samen die problemen af te bouwen. Het motto van de SWAT-teams in Alkmaar is: maak mensen weerbaar en zelfredzaam, zodát zij hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen. Voor de wijkcoaches in Enschede geldt het zelfde principe. Je maakt mensen niet sterker door problemen voor ze op te lossen; je maakt ze sterker door ze in staat te stellen om zelf problemen op te lossen. Ook als er geen hulpverlener meer in de buurt is. Denk daarbij ook aan het opbouwen van een netwerk van familie, vrienden, burens die hieraan een bijdrage kunnen leveren. De deelnemers aan het experiment Achter de Voordeur stellen dan ook dat de bewoner de regie moet nemen op zijn eigen hulpverlening.

Je faciliteert mensen om hun kansen te pakken, maar je mag ook verwachten dat ze hun eigen verantwoordelijkheid pakken. Stel mensen zelf verantwoordelijk; zij hebben rechten én plichten. En het is niet verkeerd om de afspraken in een contract vast te leggen, zoals de wijkcoaches in Enschede doen.

Op dit principe wijst ook Willem van Spijker, als hij het heeft over Streng liefhebben: “Volg vanuit beschikbaarheid en betrokkenheid volkomen oplossingsgericht (dus niet vraag- of probleemgericht) een duidelijke en harde lijn met deze mensen. De Nederlandse taal moet worden geleerd, elementaire gedragsregels dienen nagevolgd te worden.... Nog al te vaak hebben we in ons land het liefhebben en het grenzen en eisen stellen uit elkaar getrokken en toebedeeld aan verschillende instanties en functionarissen”.

### 3.2.5 Wederzijds vertrouwen

Wederzijds vertrouwen tussen burger en overheid is bij participatie cruciaal, zowel op wijkniveau als op individueel niveau. In de wijknaaanpak moeten beide partijen er op kunnen vertrouwen dat er rekening wordt gehouden met elkaars belangen en dat gemaakte afspraken worden nagekomen. Een soortgelijke vertrouwensrelatie tussen de burger met meervoudige problematiek en zijn contactpersoon helpt bij het maken van afspraken en het naleven van die afspraken.

Mensen in een achterstandssituatie zitten vaak vast in een stapeling van problemen: schulden, taalachterstand, lage opleiding, geen werk, problemen met de opvoeding en het dak lekt. Het oplossen van die problemen gaat moeilijk, omdat elk probleem is ondergebracht in een andere beleidskoker. Hulp is beschikbaar, maar wel vanuit die kokers. Het is beleidsdenken in plaats van mensdenken.

Wil je er aan werken, dan moet je de dialoog aangaan – niet door alle hulpverleners apart het gezin te laten benaderen, maar door één verantwoordelijke casemanager aan te wijzen die een vertrouwensrelatie opbouwt. Hij benadert de burger als individu en niet als een serie klantdossiers uit verschillende disciplines. Eén gezin, één plan, één hulpverlener.

*Lenny Vulperhorst schetst een beeld om problemen op individueel niveau effectief aan te pakken, waarbij hij de buurtonderneming –maar dat kan bijvoorbeeld ook een frontlijnteam zijn- positioneert als burgemeester van de buurt:*

1. De kennis moet op één hoop. Eigenaar van die kennis is de burgemeester.
2. Er wordt gewerkt vanuit de problemen, niet vanuit de logica van de instellingen. De burgemeester ziet er op toe dat de logica van de bewoner dominant is.
3. Het geld moet op één hoop. De burgemeester geeft bindende adviezen aan de stad over de verdeling. Alleen die instellingen die vanuit de logica van de bewoner denken, krijgen geld. Alleen professionals met een grote persoonlijke en maatschappelijke betrokkenheid mogen in de wijk werken.

Een goed voorbeeld is de frontlijnaanpak in Heechterp-Schieringen, die het komende jaar niet alleen wordt uitgebreid naar andere aandachtswijken, maar ook met een veel breder scala van werksoorten.<sup>10</sup> Andere voorbeelden zijn het SWAT-team in Alkmaar en de wijkcoaches in Enschede. In alle gevallen wordt samengewerkt binnen een multidisciplinair team, waarbinnen de belangrijkste expertises vertegenwoordigd zijn. Door casebesprekingen en onderlinge uitwisseling is iedere medewerker in staat om meerdere vormen van ondersteuning te bieden. En uiteindelijk zijn daardoor misschien wel minder professionals nodig.

Met name de aansluiting van de eerstelijnszorg en de tweedelijnszorg is nog moeilijk te organiseren. Dit houdt onder meer verband met verschillen in financiering tussen bijvoorbeeld WMO en AWBZ – een probleem dat ten dele wordt ondervangen door de voorgenomen decentralisatie van een aantal AWBZ-werksoorten naar de WMO. Als je de eerstelijnszorg goed organiseert dan is veel tweedelijnszorg (schuldhulpverlening bijvoorbeeld) niet meer nodig. Dit wordt afgevangen door een gezinsmanager die het gezin goed kent en als een soort sociaal huisarts 60% van de hulpverlening zelf doet. In die gevallen waarin het echt nodig is, kan hij het gezin doorgeleiden naar de juiste expert. We spreken bewust: van doorgeleiden, niet van doorverwijzen.

Casper Hartman stelt het zo *“Het hart en de betekenis van het sociale werk zit nu eenmaal in het persoonlijk vertrouwen, de nabijheid, de continuïteit. Een ‘heilige’ drie-eenheid. Het is net of we die een beetje hebben weg georganiseerd, sociaal en fysiek”*.

### 3.2.6 Burgers zijn niet gelijk

Mensen verschillen in belangstellingen, mogelijkheden en gedrag.

Als het gaat om de aanpak: Er zijn mensen die zich volop inzetten als vrijwilliger. Laat hen duidelijk je waardering blijken. Daag anderen uit om op eigen wijze hun steentje bij te dragen.

Als het gaat om participatie in de samenleving: De meeste mensen vinden zelf hun weg. Er zijn mensen die daar in mindere of meerdere mate ondersteuning bij nodig hebben. En er zijn mensen die zich niet aan de regels houden en zich schuldig maken aan overlast, criminaliteit of illegaliteit. Ten aanzien van deze mensen moet de overheid zich een strengere rol aanmeten. Je mag van mensen verwachten dat ze hun eigen verantwoordelijkheid pakken. Stel mensen zelf verantwoordelijk; zij hebben rechten én plichten.

De buurtonderneming Woensel-West heeft –in samenspraak met andere organisaties in de wijk een lijst opgesteld van ‘stakkers’ en ‘rakkers’. Met ‘stakkers’ worden die bewoners bedoeld die echt hulp nodig hebben, met ‘rakkers’ de bewoners die crimineel zijn en waar gehandhaafd moet worden.

Het onderscheid dat de gemeente Rotterdam maakt in haar Sociale Strategie kan behulpzaam zijn:

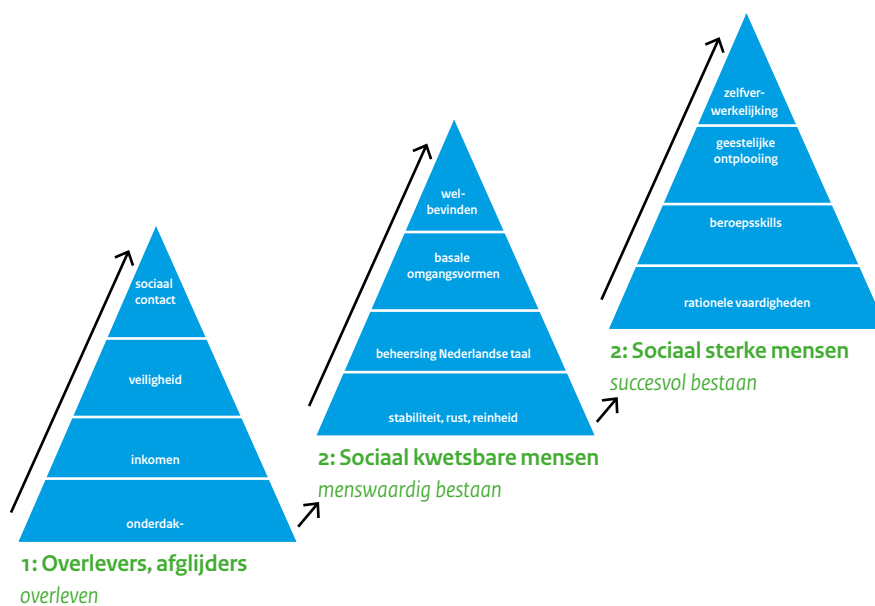
1. **Sociaal sterken:** Burgers die (bijna) volledig zelfstandig deelnemen aan de samenleving. Ook zij hebben wel eens hulp of ondersteuning nodig, maar die weten zij over het algemeen zelf of met hulp van anderen te vinden. Sociaal sterken zijn een rolmodel voor die burgers met wie het net iets minder gaat.
2. **Sociaal kwetsbaren:** Burgers die beïnvloedbaar of kwetsbaar zijn, door een lage opleiding, taalachterstanden, beperkingen, onvoldoende inkomen of de negatieve gevolgen van ouderdom. Deze groepen kunnen rekenen op steun van de overheid, die zich richt op het borgen van en/of terugbrengen naar zelfstandigheid en een sterkere gezondheid.

<sup>10</sup> Zie de uitwerking van het programma Welzijn Nieuwe Stijl in Fryslan, onder de titel Amaryllis

3. *Overlevers/afglijders*: Hulpbehoevende burgers, waaronder verslaafden, dak- en thuislozen, burgers in een multiprobleem situatie en mensen met een fysieke en/of psychische beperking die structurele ondersteuning nodig hebben. Deze burgers hebben behoefte aan hulp dicht bij huis, gericht op de meest basale zaken, en steeds met de intentie dat ze (weer) structuur in hun leven krijgen en (beetje bij beetje) de regie in eigen hand kunnen nemen.

Rotterdam laat vervolgens aan de hand van een drietal “Piramiden van sociale mobiliteit” zien op welke wijze voor deze drie groepen kan worden gewerkt aan sociale stijging.

### Piramiden van sociale mobiliteit



De investeringen in de mensen zijn gericht op het versterken van de zelfredzaamheid. De overheid en de maatschappelijke organisaties stimuleren, ondersteunen en dringen aan, maar nemen niet de regie van de mensen over.

Naast deze drie groepen is er een groep burgers die in de criminaliteit zijn beland of dreigen te belanden – variërend van meelopers die eenmalig een (klein) strafbaar feit begaan, hanggroepjongeren die af en toe kleine inbraken plegen tot bendes die mede-burgers bedreigen en beroeps-criminelen. Gefocust wordt op de persoonsgerichte daderaanpak, waarbij het accent wordt gelegd op potentiële daders, op preventie, op re-integratie en op nazorg. De repressieve aanpak valt primair onder het veiligheidsprogramma, maar samenwerking tussen veilig en sociaal is onontbeerlijk.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Rotterdam sterk - Sociale Strategie 2010-2020, gemeente Rotterdam.

## Wat is er nieuw?

De afgelopen jaren hebben we gezien dat het verschillende steden moeite kost om burgers actief te betrekken bij de wijkenaanpak – en liefst daar ook mede verantwoordelijk voor te maken. Toch zijn er positieve voorbeelden die verdere verkenning waard zijn.

Een eerste voorbeeld zijn de bewonersbudgetten of ‘vouchers’, die veel energie en burgerinitiatieven hebben opgewekt – ook van burgers die voorheen niet erg actief waren in hun wijk. Daarbij is het verstandig om eerst samen met burgers de criteria voor toekenning vast te stellen en die te richten op blijvende effecten voor de wijk.

Een ander voorbeeld is het buurtcontract in Woensel-West, dat dit jaar geheel door de bewonersraad is opgesteld en dat geheel overeenstemt met de door de gemeente en corporatie gestelde doelen. Het laat zien hoe je bepaalde beslissingen ten aanzien van buurtbeheer met vertrouwen kan overlaten aan burgers.

Maar we hebben vooral het belang gezien van (fysieke) nabijheid en zichtbare resultaten. Door resultaten te laten zien en aanspreekbaar te zijn, stijgt het vertrouwen en zijn burgers eerder bereid om zelf mee te werken.

Ten aanzien van de participatie van burgers in de samenleving is het begrip *zelfredzaamheid* de centrale doelstelling geworden: We helpen de burger niet door zijn problemen voor hem op te lossen; we helpen hem door hem in staat te stellen dat zelf te doen en om mogelijkheden voor sociale stijging te gebruiken.

Op verschillende plekken in het land (Enschede, Amsterdam) zijn verschillende methodieken ontwikkeld voor een Achter de Voordeur-Aanpak. Belangrijke overeenkomst in deze methodieken is dat wordt uitgegaan van het principe één gezin - één plan - één regisseur. De gecoördineerde hulpverlening (één ingang) en de vertrouwensrelatie tussen burger en hulpverlener maken het mogelijk om snel en efficiënt te werken aan zowel de problemen als de kansen van de burger die ondersteuning nodig heeft.

Het besef is gegroeid dat burgers niet op dezelfde manier benaderd mogen en kunnen worden. Het merendeel van de burgers heeft geen specifieke ondersteuning nodig. Zij weten op eigen kracht werk te vinden en te voorzien in wat zij nodig hebben. Er is een groep die ondersteuning nodig heeft, meestal een steuntje in de rug, soms wat intensiever begeleiding. En er is een kleine groep die zich onttrekt aan regels en afspraken. Voor deze groep zal de overheid streng moeten optreden.

## Den Haag: Koppeling tussen Economie en Sociaal in Transvaal

In Den Haag-Transvaal werd een verkenning uitgevoerd naar mogelijke koppelingen tussen economie en arbeidsmarkt. Centraal staan de economische ontwikkelingsvisie voor Transvaal en de samenwerking met private partijen rondom business cases.

### **PIETER TORDOIR OVER HET ALS VLEGGWIEL BENUTTEN VAN DE LOKALE ECONOMIE:**

Met slim georganiseerd beleid en samenwerking kunnen verborgen assets in Transvaal worden benut. Kritisch is dat vroegtijdig signalen van stress en succes worden opgepikt en met maatwerk tegemoet worden getreden. Kritisch is ook dat organiserend vermogen bij bewoners en ondernemers wordt gestimuleerd en netwerken worden gekoppeld via linking pins, dat prikkels worden gegeven voor zelfredzaamheid en motivatie en dat tenslotte maar niet tenminste bewoners, ondernemers, marktpartijen en maatschappelijk georiënteerde bedrijven worden betrokken bij een integrale, gebiedsgerichte strategie.

### **De bevindingen:**

Economisch: Er zijn volop mogelijkheden voor kleinschalig ondernemerschap en voor consumptieve functies, maar kansen die voortvloeien uit ligging en cosmopolitisch karakter worden onvoldoende benut. Hoewel Transvaal dicht bij het centrum ligt, ontbreekt het aan natuurlijke verbindingen. Bezoekers worden daardoor niet naar Transvaal getrokken. Concrete aanknopingspunten zijn de Haagse Markt, de Paul Krugerlaan, het bedrijventerrein Uyttenhage en de plannen voor een Multicultureel Leisure Centrum. Deze plannen vragen om grote investeringen, waarvoor je ondernemers

van elders moet interesseren. Belangrijk is dat je het gebied beter toegankelijk maakt en als een gedeelte van het centrum op de kaart zet, met stevig gebiedsmanagement. Door de trekkers te verbinden kan een nieuwe pijler ontstaan voor het recreatieve toerisme in Den Haag.

Sociaal: In Transvaal wonen veel migranten. Omdat er relatief veel laag opgeleiden, werklozen en mensen met een laag inkomen wonen, verschilt de wijk veel van het Haags gemiddelde. Een achterstand die niet snel opgeheven zal zijn. De werkgelegenheid in Transvaal is onvoldoende om alle Transvalers aan het werk te helpen. Velen zullen het elders in Den Haag en in de regio moeten zoeken. Transvaal kent vooral informele economie binnen verschillende clans (strong ties); moderne economie is in dit soort wijken nauwelijks te vinden. Je zal een koppeling moeten leggen tussen de formele en informele economie, met centrummanagement, leer-werkcombinaties en vooruitgeschoven posten van de formele economie.

### **Resultaten:**

- Er is een leslokaal gerealiseerd in de wijk. Er lopen 24 leerlingen (MBO detailhandel Niveau 2) stage bij ondernemers uit de wijk.
- De revitalisering van de Paul Krugerlaan is gericht op het verhogen van de ondernemerskwaliteiten en de fysieke kwaliteiten van de winkelstraat. Dit geldt ook voor het bedrijventerrein aan de Uithagenstraat. Leerwerkplaatsen worden gekoppeld aan stages.
- Met de intentieovereenkomst 'Vrienden van Transvaal' hebben een aantal bepalende bedrijven zich aan de aanpak verbonden.

### **Hoofdlessen:**

- Het betrekken van private partijen kan alleen slagen als er vanuit de private hoek voldoende commitment en zekerheid op lange termijn is. Private partijen moeten wel constant betrokken blijven.
- Tussen een typisch wijkgericht dossier (wijk economie) en een stedelijk/regionaal dossier (arbeidsmarkt) is de fysieke en culturele afstand vaak groot. Een gebiedsgerichte aanpak kan deze barrière slechten.
- De wijkaanpak vindt zijn basis in de wijk zelf. Maak zoveel mogelijk gebruik van de economische potenties van de wijk.



## Rotterdam: Samenhangende pleinenaanpak op Zuid

Een aantal pleinen in Rotterdam voldoet niet aan de criteria “levendig en aantrekkelijk” en niet aan de wensen van de omwonenden en zijn bovendien onveilig. Om dit te veranderen moet worden gekeken naar een sociale en fysieke aanpak, waarbij een goede balans wordt gevonden tussen preventief en repressief. Pleinenteams moesten meer samenhang brengen in de aanpak vanuit de verschillende partijen, met een goede balans tussen het tegengaan van ongewenst gedrag en het investeren in de kansen van de jongeren en buurtbewoners. De bewoners en relevante betrokken instellingen, organisaties, scholen en burgers moesten actief betrokken worden.

### WILLEM VAN SPIJKER OVER DE PLEINENAANPAK:

“In de wijkenaanpak zijn drie elementen van belang om tot een structurele verbetering te komen: Aanwezigheid, Streng liefhebben en de Reguliere dienstverlening moet op orde zijn, op maat van de opgaven van de mensen in deze wijk”.

De pleinen in twee buurten zijn aangepakt door een samenwerkingsverband van ambtenaren van de deelgemeente, stadsmarinier en corporatie. Het voortouw is genomen door de stadsmarinier en corporatie. Cruciaal was de inzet van extern ingehuurd pleinmanagers geweest, die partijen bij elkaar bracht en opspoorde waar de energie zat om veranderingen door te voeren. De pleinenaanpak is te duur, te klein en kwetsbaar om overeind te blijven. Daarom streven de betrokkenen ernaar om het succes van de aanpak –het gebruiken van pleinen als vindplaats voor maatschappelijke problemen en maatschappelijk initiatief- onderdeel te maken van de reguliere werkwijze van opbouwwerk en jongerenwerk.

### Resultaten:

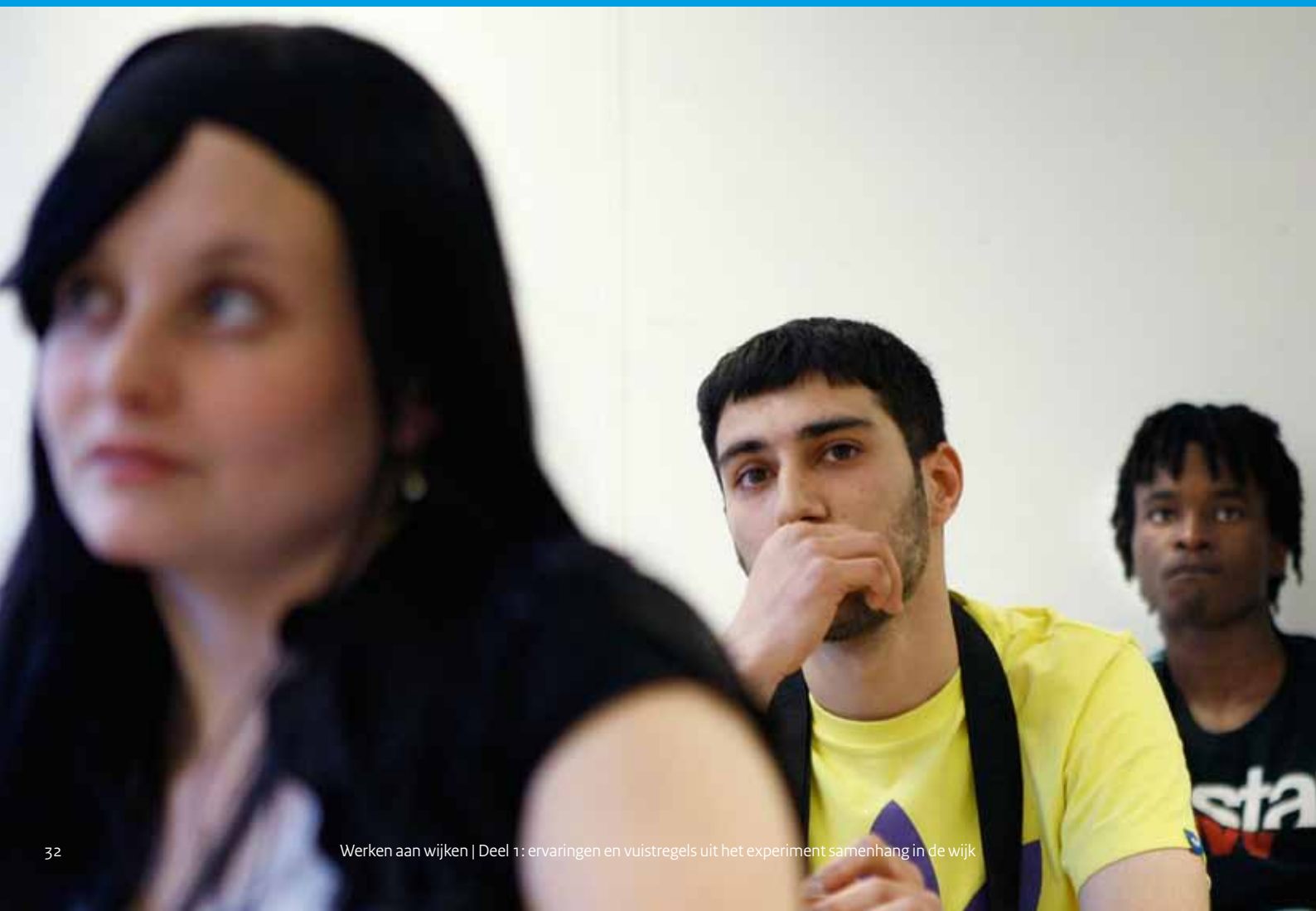
1. Netwerken vinden elkaar. De witte vlekken in de aanpak worden zichtbaar - zoals de concurrentie tussen 12- en 12+.
2. De keuze om het Stichtseplein exclusief te bestemmen voor kinderen onder de 12 jaar leidt ertoe dat het plein veel intensiever gebruikt wordt door deze kinderen en hun moeders.
3. Op het Oleanderplein is het gelukt om een actieve betrokkenheid en inzet vanuit allochtone bevolkingsgroepen te realiseren - waaronder die van Marokkaanse buurtvaders.

### De hoofdlessen:

- Zoek naar de essentie en focus. Deel die met de belangrijkste partners en bewoners. Veiligheid is een noodzakelijke randvoorwaarde. Zorg dat je de grootste probleemveroorzakers eruit pakt en een alternatief biedt. Durf te kiezen voor doelgroepen: een plein voor kinderen; een plein voor jongeren.
- Stel haalbare ambities die gedragen worden door het bestuur. Laat het bestuur erkennen dat deze problemen zich niet door één bestuur laten oplossen.
- Er moet in de wijk een centrale figuur zijn. De gebiedsmanager zou eigenlijk uitvoerend directeur moeten zijn met een opdrachtgevende rol naar de diensten en met mandaat. Je zou niet voor elke beslissing terug naar het bestuur hoeven te gaan.



## 4. Gedeelde analyse en visie



In het zakboekje Samenhang in de Wijk benadrukten we het belang om in de wijkenaanpak de focus te leggen op de meest urgente problemen. Eerder adviseerde de VROM-Raad om in stedelijke vernieuwingsopgaven de wens van de bewoner om vooruit te komen op de sociale ladder als uitgangspunt te nemen. Nieuwe Coalities voor de Wijk komt tot de aanbeveling om onderwijs en arbeidsparticipatie de hoogste prioriteit te geven. Goede huisvesting en veiligheid zijn in meer randvoorwaardelijke zin belangrijk.

In onze zeven lokale experimenten blijken dit inderdaad belangrijke thema's te zijn. We zien echter ook dat het stellen van de focus en ambitie steeds vraagt om lokaal maatwerk: Welke problemen zijn in deze wijk het meest urgent? Met welke aanpak kunnen we die problemen blijvend wegnemen? Hoe kunnen we het verschil maken?

Samenhangende wijkenaanpak begint met een grondige situationele analyse en een daarop gebaseerde visie, die gedeeld wordt met burgers en partners in de wijk. Benut de reeds beschikbare kennis in de wijk, focus op de wijken en buurten met de grootste problemen en kijk waar de energie zit om concrete verbeteringen te realiseren.

Centraal staat daarbij het aanboren van energie, bestuurlijk commitment en concrete, meetbare en haalbare doelstellingen en activiteiten. Bewezen aanpakken probeer je structureel te organiseren en te financieren, maar je zal ook criteria moeten stellen om projecten te stoppen.

## Het belang van een situationele analyse

Wat is er precies aan de hand in een buurt? Welke problemen zijn er en wat zijn daarvan de achtergronden? Welke belemmeringen staan een oplossing in de weg? En welke partijen zijn in beeld om mee te werken aan een oplossing; waar zit de energie? Welke problemen zijn het meest urgent en kunnen we ook echt op buurtniveau aanpakken?

### 4.1.1 Geef betekenis aan beschikbare informatie

Het begint met een zorgvuldige analyse van de problemen in de wijk, aan de hand van statistische informatie, waarin de wijk wordt vergeleken met andere wijken en met de stad als geheel. Statistieken en signaleringsinstrumenten, zoals de landelijke Leefbaarometer, de Sociale Index in Rotterdam en de Staat van de Stad in Amsterdam geven snel inzicht in de sociale ontwikkeling van wijken en buurten – en in de grootste knelpunten.

Die informatie moet je interpreteren, verklaren en invullen met experts in de wijk. Veel werkelijke kennis van de wijk zit in de wijk – bij de wijkagent en de welzijnswerker, maar vooral bij de ondernemer en de bewoner. De analyse kan niet alleen worden opgemaakt vanachter de tekentafel en/of de logica van de betrokken instellingen maar vraagt ook om duiding vanuit de praktijk in de wijk. De sociale structuur laat zich niet omschrijven in statistieken en organisatie modellen.

Met een gedeeld beeld van de problematiek kunnen prioriteiten makkelijker worden gesteld en nemen bewoners meer verantwoordelijkheid in het verbeteren van de leefbaarheid in de buurt. Zo is in Eindhoven het buurtcontract in Woensel West de vertaling van de belangrijkste vraagstukken in de buurt en niet het programma vanuit de sectoren en betrokken instanties. Er is niet alleen draagvlak onder de bewoners, maar zij voelen zich ook mede eigenaar, nemen meer eigen verantwoordelijkheid in de buurt en stellen zich actiever op.

### 4.1.2 Focus in gebieden en problemen

De beperkte beschikbaarheid van geld en menskracht vraagt om focus op die wijken waar dat het meest nodig is en op de problemen die urgent zijn. Breng je die focus níét aan, dan mis je het gevoel van urgentie en kan je partijen niet binden. Bovendien wordt de aanpak te versnipperd om problemen werkelijk op te lossen. *De gemeente Amsterdam vat deze selectie samen onder de noemer 'voorrangsbeleid': Bestaand stedelijk beleid en stedelijke programma's worden met voorrang ingezet in die buurten die het het hardst nodig hebben.*

Let goed op de schaalgrootte: soms wordt een probleebuurtje over het hoofd gezien omdat het deel uitmaakt van een welvarender wijk. Ook in dorpen kunnen problemen zich concentreren. En soms vraagt één straat om een andere benadering dan de omliggende wijk. We zien dat bij de hotspots in Rotterdam, waarbij het onderhoud en gebruik van de particuliere woningvoorraad een belangrijk knelpunt vormt, terwijl de woningen in de omliggende straten in beheer zijn van woningcorporaties. De wijk mag trouwens ook niet te groot zijn – in verband met het kennen en gekend worden, het opbouwen van een vertrouwensrelatie. *Willem van Spijker pleit voor een team van frontlijnwerkers dat zich verbindt aan een wijk van maximaal een paar duizend mensen.*

Bepaalde wijken en buurten kennen een zodanige cumulatie van problemen dat alleen integraal en structureel ingrijpen het tij kan keren. Gericht en samenhangende investeringen door overheid, corporaties en andere publieke en private partijen zijn nodig om de wijk weer in de lift te krijgen. Als je streeft naar onomkeerbare veranderingen, moeten die partijen niet alleen bij fysieke, maar ook bij sociale investeringen een lange adem hebben. *Kees Stob: “We slagen erin om in 10 jaar een volledig nieuw Centraal Station in Rotterdam te realiseren – maar de focus ontbreekt om in 10 jaar de jeugdwerkloosheid op te lossen.”*

Ook inhoudelijk zien we dat de kracht schuilt in de beperking, het afbakenen van de problemen die je integraal wil aanpakken van de problemen die uitstekend op de reguliere of sectorale wijze kunnen worden aangepakt. Beperk je tot de urgente, wijkspecifieke problematiek en neem die plannen in uitvoering die bijdragen aan de doelstellingen van de visie op de wijk.

- Als sociale stijging de belangrijkste doelstelling is, zal veel nadruk komen te liggen op werk en scholing – en steeds meer wordt daar gezondheid aan toegevoegd. Je werkt aan het vergroten van kansen van bewoners – en dat betekent dat zij over een startkwalificatie beschikken, zicht op werk hebben, hun schulden beheersen en gezond zijn.
- Maar soms ligt de prioriteit op andere, meer randvoorwaardelijke zaken: in Rotterdam móét eerst iets aan de veiligheid en aan de kwaliteit van de woningen gebeuren; voor de ontwikkeling van Transvaal is focus op economische ontwikkeling het meest kansrijk.

*Zorg er altijd eerst voor dat de basale dienstverlening op orde is. Als je zelfs een voor burgers groot probleem als zwerfafval niet kunt oplossen, zal er weinig vertrouwen in de wijk zijn voor de oplossing van gecompliceerde problemen.*

#### 4.1.3 Er bestaat geen standaardaanpak

Het bepalen van de focus in de aanpak vraagt om een lokale keuze. Inhoudelijk zien we dat veel steden daarbij voortbouwen op het streven naar sociale stijging en sociale binding. We zien hierin een bevestiging van de aanbeveling uit Vitale Coalities in de Wijk: de hoogste prioriteit voor onderwijs en arbeidsmarktparticipatie en zorgen dat randvoorwaarden als veiligheid en huisvesting op orde zijn.

Investeringen in de wijk, gekoppeld aan een persoonsgerichte benadering, maken het mogelijk om bewoners zelf kleine stapjes te laten maken die zicht geven op volwaardige participatie in de samenleving. Maar vergeet daarbij niet om de wijk ook aantrekkelijk te houden voor bewoners die al gestegen zijn op de maatschappelijke ladder en die een voorbeeldfunctie kunnen vervullen voor de andere wijkbewoners. De Buurtonderneming spreekt in dit verband van ‘de ruggengraat van de buurt’. En let op: het is maatwerk. Werk aan de problemen die in de wijk de overhand hebben en werk vanuit realistische kansen die in het verschiep van de burgers liggen.

Achterstandswijken bieden mensen de mogelijkheid hun (woon)carrière ergens te beginnen. Mensen moeten zelf een woonomgeving kunnen kiezen met gelijkgezinden. Bij stedelijke vernieuwing is het lang zo geweest dat sociaal fysiek volgt: de beschikbare woningen trekken een bepaalde bevolkingsgroep aan.

Leeuwarden wil fysiek op sociaal laten volgen, waarbij zittende bewoners kleine stapjes op de woonladder kunnen maken. De inzet van de gemeente en de corporaties was dat bewoners bij sociale stijging niet de wijk hoeven te verlaten. Hafkamp en Wassenberg tonen echter het dilemma: *Er zijn twee strategieën voor de toekomst van Heechterp Schieringen, die tot geheel andere consequenties voor het beleid leiden. De eerste is om een betere wijk te maken, waar mensen binnen hun wijk wooncarrière kunnen maken, waar mensen van buiten zich graag vestigen. Hier hoort bij een beleid van ingrijpende herstructurering en een gemengde*

*woningvoorraad. De tweede strategie is om de huidige woningmarktpositie van de wijk te accepteren. Dat betekent geen grootschalige woningtransformatie, maar intensiever beheer en instandhouding. Er wordt wel wat gesloopt en vervangen, maar beperkt. Het blijft een wijk met vooral goedkope huurwoningen, en daardoor met een concentratie van mensen met weinig geld. De doelstelling blijft om bewoners te helpen om een stapje vooruit te komen, met als consequentie dat sociale stijgers voortdurend vertrekken uit de buurt.*

De sociale omgeving biedt soms te weinig uitdaging aan bewoners om stappen te zetten op de sociale ladder. Veel jongeren groeien op in een situatie waarin ouders hen niet stimuleren in hun school- of werkprestaties. Ook onder hun vrienden of andere volwassenen in de buurt ontbreekt het aan positieve rolmodellen: mensen die hun leven wél in de greep hebben gekregen en stappen hebben gezet om zichzelf te ontwikkelen.

In die gevallen zal je alternatieven moeten aanreiken, zodat bewoners en met name jongeren zich wel móéten ontwikkelen. En daar hoort de eerder genoemde eigen verantwoordelijkheid bij: op de bank zitten kan niet.

Investeren in mensen, jongeren maar ook hun ouders, blijft een centraal thema in de meeste wijken. Hierbij horen zelfredzaamheid, weerbaarheid, empowerment, vrijwilligerswerk, talentontwikkeling, werkervaring, e.a.

In Leeuwarden gaan de frontlijnteams met elke bewoner het gesprek aan over ontplooiingskansen. De Scaliantie in de Kolenkit richt zich eerst op alle gezinnen met jonge kinderen: bij de opvoeding kan je hier nog veel bereiken en via de kinderen bereik je gemakkelijk de ouders.

Voor de wat oudere jongeren valt af en toe de uitdrukking 'lost generation'. Wij willen daar niet aan. *Een stadsmarinier in Rotterdam merkt op dat er wel eens ten onrechte wordt geklaagd over het gebrek aan ontspanningsmogelijkheden voor jongeren, terwijl het probleem juist is dat die jongeren de inspanningsmogelijkheden niet weten te vinden.*

#### 4.1.4 Kijk waar de energie zit

In verschillende van onze experimenten zien we hoe sterk de behoefte is aan doorbraakthema's (bijvoorbeeld Groningen) of "ikoonprojecten" (Den Haag). Samenhangende wijkenaanpak vraagt om het losmaken van energie. En dat betekent dat je met partners en met wijkbewoners bekijkt welke projecten het verschil kunnen maken en voor welke projecten zij zich hard willen maken. Bij de analyse moet je helder krijgen wie aan zet is en wie het meeste belang heeft bij het realiseren van de oplossing. Op deze manier krijg je ook in beeld welke partijen (nog) niet hoeven mee te werken.

##### SWOT-ANALYSE

Een opsomming van de zwaktes en bedreigingen in een wijk geeft wel aan wat er moet veranderen, maar niet waar openingen voor verandering liggen. Een SWOT-analyse –uitgevoerd met bewoners en partners– brengt aanknopingspunten voor verbetering helder in beeld.

Bedreiging	Positief	Negatief
Intern	Sterkte	Zwakte
Extern	Kans	Bedreiging

In de praktijk van de steden van de wijkenaanpak blijkt steeds weer dat daar waar partijen zich vinden in een gezamenlijk inhoudelijk probleem en oplossingsrichting, er energie vrijkomt die mensen enthousiasmeert en verbindt. En die energie is nodig om de institutionele klippen te omzeilen die in het uitwerken en uitvoeren van de aanpak ongetwijfeld opdoemen.

*Kees Stob: "Op papier bekeken lijken alle wijkanalyses al snel op elkaar. Veel sociale huurwoningen, een gebrekkige leefbaarheid, de veiligheid staat onder druk, te weinig groen, bewoners die sociaal-economisch de weg niet vinden. Wanneer de standaard route "analyse, diagnose, interventie" wordt gevolgd, zal het dan ook niet verbazen dat het risico bestaat dat er een eindeloze reeks maatregelen volgt met dito uitvoeringsorganisaties. De vraag is echter of een dergelijke aanpak de oplossing altijd dichterbij brengt. Het loont vaak de moeite om de inzet te concentreren op een beperkt aantal doorbraken met een groot sneeuwbal-effect. Het is dan erg belangrijk te kijken naar het DNA van de wijk. Waar zit nu eigenlijk het probleem dat een obstakel vormt voor doorbraken op andere vlakken? Waar zitten de sterkste punten? Hoe kunnen we die mobiliseren?"*

#### En dan: een gedeelde visie

Op basis van de gedeelde analyse is het mogelijk om een gedeeld inzicht te krijgen in knelpunten, kansen en oplossingsrichtingen. Wat gaat goed, wat moet beter, wat willen we bereiken? Het gaat om het formuleren van een gezamenlijk, bindend perspectief van te bereiken doelen; een droom- of wensbeeld dat bewoners en professionals inspireert en motiveert. En partijen, bij voorkeur ook op lange termijn, kan committeren. De visie biedt een gezamenlijk vertrekpunt en een stip op de horizon die noodzakelijk is om alle partijen dezelfde kant uit te laten lopen. De gedeelde visie wordt zo het richtinggevend kader voor al het handelen in de wijkenaanpak.

Enkele aansprekende voorbeelden uit de wijkactieplannen:

- Transvaal over tien jaar: Transvaal transformeert tot een wijk met een stevige sociale samenhang, een veelzijdig voorzieningenniveau en een bloeiende wijk economie, waarvan een uniek multicultureel winkelgebied en leisurecentrum het kloppend hart vormen.
- De Korrewegwijk is in 2017 een wijk die aantrekkelijk is voor veel verschillende mensen. Het is een kleurrijke wijk, dicht bij de binnenstad waar verschillende groepen met elkaar plezierig wonen. Het is een wijk met een sterk voorzieningenaanbod voor verschillende groepen. Dit betekent goede scholen, voldoende winkels en voorzieningen voor jongeren en ouderen. Het is een wijk waarin je veilig kunt opgroeien met voldoende kansen voor ontplooiing. Het is ook over 10 jaar nog een belangrijke wijk voor mensen met een laag inkomen en voor starters op de woningmarkt. Het aanbod aan woningen is zodanig gedifferentieerd dat mensen in de eigen wijk kunnen blijven wonen.

Of in de vorm van een motto:

- Korrewegwijk en De Hoogte: Mooi blijven wonen!
- Heechterp-Schieringen een prachtwijk; alle bewoners een stap vooruit.
- Rotterdammers vooruit!

Een krachtige, inspirerende visie is onmisbaar om de bestuurders van de gemeente, corporaties en andere partijen zich blijvend te laten verbinden aan een samenhangende aanpak. Het is van cruciaal belang dat de mensen die het werk in de wijk gaan doen gesteund worden door bestuurders. Dit bestuurlijk commitment aan de gezamenlijke visie blijkt in onze steden ook onmisbaar bij het maken van keuzes welke projecten en aanpakken worden gestopt. Vanuit de gedeelde visie kunnen criteria worden opgesteld op basis waarvan deze keuzes worden gemaakt en vervolgens ook bestuurlijk worden uitgedragen. Zeker in tijden van bezuiniging is dit van belang. Dit geldt ook voor het nieuw voor oud-principe, waarmee oude projecten of programma's worden gestopt en nieuwe - succesvolle – projecten worden ingebed in de staande organisatie.

#### 4.1.5 Concrete, meetbare en haalbare doelen

De visie concentreert zich op de problemen die door de bewoners en de andere partners als meest urgent worden gezien: die problemen die het leefklimaat en de ontwikkeling van de wijk en de bewoners in de weg staan. Waar zitten de angels in de wijk; wat moet er veranderen om er een gezonde wijk van te maken; en hoe gaan we dat doen?

Een goede visie laat zich omzetten in realistische en meetbare doelstellingen: Iedere jongere een startkwalificatie. 100 persoonlijk perspectief plannen per jaar. Vermindering van het aantal woninginbraken met 20%...

Vertaal deze doelen vervolgens in een uitvoerbaar en betaalbaar activiteitenprogramma en spreek af wie deze activiteiten voor zijn rekening neemt. En in dat programma moet voldoende ruimte zitten voor het honoreren van initiatieven van burgers en partijen in de wijk – die een zichtbare bijdrage leveren aan de realisatie van de gestelde doelen.

Houd je doelstellingen concreet, meetbaar en vooral ook haalbaar. Als je de lat te hoog legt, verlies je vertrouwen. Wees daarom ook eerlijk over de termijn waarbinnen je doelstellingen kan realiseren: als je doelen stelt voor een termijn van 10 jaar, kan je daar niet binnen 2 jaar op afrekenen. Formuleer quick wins voor de korte termijn en laat zien hoe die bijdragen aan de doelstellingen op lange termijn.

Een nuttig instrument dat zich laat inzetten voor het vertalen van een visie naar doelstellingen en activiteiten is het doel-inspanningen-netwerk uit de Amsterdamse wijkenaanpak. Hierin wordt de visie omgezet in ER-doelen (betER, snellER, meER, etc.), waaraan vervolgens concrete en controleerbare inspanningen worden verbonden. Ook Eindhoven kiest voor een dergelijke 'doelenhierarchy'. Nieuwe projectvoorstellen worden steeds getoetst op basis van de bijdrage die zij kunnen leveren aan realisatie van de einddoelen.

Bij de visie, maar ook bij de inspanningen is het trefwoord focus. En dat betekent ook dat je de relatie tussen inspanningen en effecten inzichtelijk maakt, zodat een beredeneerde keuze kan worden gemaakt voor het voortzetten of stoppen van projecten.

#### 4.1.6 Meet de voortgang en effecten

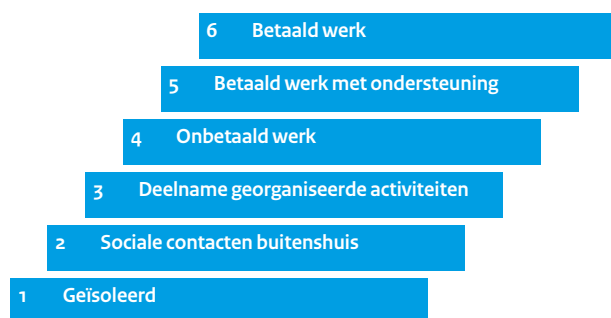
Concrete resultaten zijn nodig om scepsis weg te nemen, maar vooral om bewoners en samenwerkingspartners blijvend te binden aan de gedeelde visie. Als verwachtingen worden gewekt, moet je ervoor zorgen dat je die verwachtingen waarmaakt. Daarom is het van groot belang om de voortgang te monitoren, de effecten in kaart te brengen en deze zichtbaar te maken.



Onder meer de steden Amersfoort, Utrecht en Amsterdam hebben goede instrumenten ontwikkeld voor monitoring en effectmetingen. Het Rijk brengt met de outcomemonitor en met longitudinaal onderzoek de resultaten van de wijkenaanpak landelijk in kaart.

Het meten van effect van maatregelen in het sociale domein blijft echter moeilijk. Er zijn tal van indicatoren om de sociale ontwikkeling van wijken en bewoners aan af te lezen, maar er kunnen zelden causale relaties worden gelegd tussen de uitgevoerde projecten en de scores op deze indicatoren. Gangbare sociaal-geografische methoden zijn ontoereikend omdat de deze de gemiddelde situatie weergeven van een bevolking die al na een jaar al aanzienlijk van samenstelling kan zijn veranderd.

Het ministerie van BZK wil het denken in termen van ‘maatschappelijk rendement’ verder stimuleren en heeft daarom aan adviesbureau LPBL gevraagd een handreiking voor maatschappelijke kosten-baten-analyses (MKBA's) op te stellen. De handreiking is geschreven voor beleidsmakers en projectleiders bij het rijk, gemeenten en maatschappelijke organisaties die overwegen om het maatschappelijk rendement van hun project of investering inzichtelijk te maken.



*Hafkamp en Wassenberg dagen de lezer uit om de participatieladder te gebruiken voor een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA). Elke inwoner staat op één van de zes treden. De mensen bovenaan leveren de samenleving geld op; zij werken en betalen belasting. De mensen op de onderste sporten van de ladder kosten de samenleving geld. Hoe lager op de ladder, des te hoger de kosten. Als iedereen daadwerkelijk een stap vooruit zou maken, levert dat de samenleving veel geld op. Elke stap vooruit brengt minder kosten en meer baten met zich.*

#### 4.1.7 Stop de projectencarrousel

Het enthousiasme en de drive uit de beginperiode van de wijkenaanpak heeft veel goeds gebracht. In een aantal gevallen is onder tijdsdruk echter ook een serie nieuwe projecten gestart, zonder dat er een grondige situationele analyse aan ten grondslag lag en zonder een duidelijk en verbindend wensbeeld.

Niet alleen in de startfase, maar ook bij de uitvoering is het belangrijk om de focus te bewaren en een relatie te blijven leggen met de doelstellingen. Op te veel plekken ontstaat een projectencarrousel, een veelheid aan goedbedoelde initiatieven zonder duidelijke samenhang of richting. De gemeente wil elk probleem oplossen maar moet ook ‘nee’ kunnen zeggen. In de woorden van Hartman: de organisatie als alleskunner. En voor elke aanpak wordt, zoals we in Groningen zagen, een nieuwe projectgroep of structuur opgetuigd. Energie en tijd gaat verloren aan het draaiend houden van die carrousel: zoeken naar financiële middelen, regelen van de randvoorwaarden, afleggen van verantwoording. En dat is, in de woorden van Hartman, de organisatie als opslurper.

*Willem van Spijker: “Wat ik zie, is dat die veelheid aan projecten en werkprocessen leidt tot een permanente ‘coördinatiebehoefte’ met dito- functionarissen en –overleggen. Het buitelt over elkaar en kent een bijzonder soort ‘opgewondenheid’; letterlijk een zenuwcentrum, maar helaas zonder de bevoegdheden en de competenties om daadwerkelijk een centrale rol te kunnen vervullen.”*

Om de carrousel te beheersen, moet je beschikken over een systeem om het effect van projecten te monitoren en op basis hiervan gemotiveerde keuzes te maken voor het continueren of juist stopzetten van projecten. Benoem bij het starten van een project steeds helder aan welke doelstellingen het bijdraagt, wat de beoogde resultaten zijn en hoe deze gemeten zullen worden. Spreek ook af bij welke resultaten je het project voortzet en bij welke resultaten je juist zal stoppen.

## HERKENNEN EN VERDUURZAMEN VAN GOEDE

### PRAKTIJKEN: 4+1

Het experiment Aanpak van de Projectencarroussel heeft een methode ontwikkeld voor het herkennen van goede praktijken:

#### 1. Ondernemerschap

Een succesvol project wordt geleid door een ondernemend persoon, een 'best person'. Met doorzettingsvermogen om dwars door alle beleidsdomeinen heen te opereren. Met enthousiasme, overtuigingskracht en visie. Met rugdekking en mandaat van 'stakeholders'.

#### 2. Effectieve methode

Eén op één relaties met de doelgroep. Lange adem om stap voor stap naar het doel te werken. Betrek universiteiten en hogescholen bij het toetsen en verbeteren van de methodiek.

#### 3. Strategische coalitie

Dit is belangrijk in de uitvoering en in het op langere termijn kunnen doorzetten van de activiteiten.

#### 4. Effectiviteit meten

Onderbouw op een kwalitatieve en kwantitatieve manier welke resultaten het project heeft geboekt.

#### + 1. Verzilveren uit verschillende domeinen

Voor het verduurzamen is vervolgens nodig dat de domeinen of actoren die door het project maatschappelijke baten ontvangen ook investeren in het project, door bijvoorbeeld geld of personele inbreng. Alleen zo kan een duurzaam businessmodel tot stand komen.

Daarnaast: laat financiële prikkels niet de doorslag geven. Subsidies of bijdragen van derden zijn aantrekkelijk, maar alleen als zij direct bijdragen aan de realisatie van je visie. Regelmatig zien we dat die externe geldstromen leiden tot veel extra werk, terwijl de relatie met de gestelde doelen beperkt is. Overigens zouden ook de rijksoverheid en provincies zich hierin bescheidener moeten opstellen: De visie wordt lokaal bepaald, geënt op de lokale behoeften. Gebruik de lokale partners niet om eigen prioriteiten daarboven te stellen. Organiseer op belang: zonder een duidelijk eigenbelang is er ook geen gezamenlijk belang.

### Wat is er nieuw?

De ervaringen in het experiment Samenhang in de Wijk en elders in de wijkenaanpak hebben een paar inzichten veel scherper gemaakt. Sleutelwoorden daarbij zijn *focus, energie en stoppen van de projectencarroussel*.

In verschillende wijken is gestart met een breed pakket aan maatregelen en initiatieven, terwijl de visie onvoldoende scherp was: er bestond géén eenduidig en controleerbaar beeld waar al deze maatregelen toe moesten leiden. En op veel plaatsen ontbreekt het nog aan een logisch systeem om de voortgang te bewaken, effecten te meten en op grond daarvan de aanpak bij te stellen.

Probleemanalyse is niet genoeg. Bepaal waar de werkelijke knelpunten en kansen in de wijk zitten en richt daar je pijlen op. En kies met je partners voor een beperkt

aantal doorbraakthema's die iedereen energie geven en die in de wijk het verschil kunnen maken. Zet sterk in op het delen van de analyse en visie met burgers en andere partners in de wijk. Alleen zo ontstaat een gemeenschappelijk gevoel van urgentie.

De veelheid aan projecten in de aandachtswijken -met de bijbehorende financierings- en coördinatiestructuren- legt een te sterk beslag op de uitvoering. Kies voor aanpakken met een bewezen resultaat, die een zichtbare bijdrage leveren aan het realiseren van de hoofddoelstellingen. En licht op basis hiervan bestaande routines door: Samenhangende wijkenaanpak is niet extra organiseren, het is slim organiseren.

## Groningen: Doorbreken van gelaagdheid

Groningen heeft een sterke traditie van wijkgericht werken. Gemeente en corporaties werken al jaren samen in 14 wijken. De samenwerkingsafspraken liggen vast in het Nieuw Lokaal Akkoord. Toen in 2007 de landelijke inzet voor de krachtwijken daarbij kwam, is ook in Groningen gezocht naar een passende organisatorische inbedding. Er werd gekozen voor een aparte structuur, naast de bestaande wijkaanpak. Om voldoende ruimte te geven aan het sociale domein (boven de fysieke aanpak) bracht Groningen de krachtwijken onder bij een andere dienst. Dit heeft geleid tot spanningen binnen de organisatie. Het experiment in Groningen ging over het beter laten functioneren van professionals, die last hebben van de organisatorische opzet. De spanningen werkten door in de relatie tussen de diensten en tussen gemeenten en corporaties. De gemeente neemt onvoldoende tijd om strategische lijnen uit te zetten. Verschillen van inzicht tussen de ambtelijke diensten belanden al snel op de bestuurstaafel - waar dan ook nog vaak de corporaties aanzitten.

### KEES STOB OVER STAPELING:

Kees Stob beschrijft de zoektocht achter de eigen voordeur van de gemeente Groningen, waar de organisatorisch bedding van de aanpak van krachtwijken resulteerde in een gelaagdheid die ten koste ging van de uitvoeringskracht in de wijken. De gemeente is erin geslaagd om met nieuw elan, met een eenvoudiger organisatie aan de slag te gaan met doorbraakthema's die het verschil maken in de wijk. Stob geeft daarbij concrete adviezen hoe voorkomen kan worden dat ontkokering leidt tot nieuwe vormen van verkokering. "Je moet steeds de vraag centraal houden waaraan het te voeren beleid moet voldoen en daarbij de inhoud leidend maken".

Er zit in Groningen van oudsher veel energie bij professionals en bewoners. En er worden mooie resultaten geboekt. Maar de vraaggerichte programmatische krachtwijkenaanpak zorgt voor spanning binnen de lijnorganisatie. Er is een zoektocht naar leiderschap en urgentie, naar goede interne verbindingen. De aanbeveling luidt: Zorg voor een ondernemende club in de wijk met mandaat, bestuurlijke en ambtelijke rugdekking en faciliteer de professionals. Kies voor een aantal thema's (5 tot 8) en ontvlecht de relaties tussen de ambtenarij en het bestuur en de gemeente en de corporaties.

### Resultaten:

1. Brede samenwerking in een aantal werk-leerprojecten, waardoor een moeilijke groep wijkbewoners wordt geactiveerd en bijdraagt aan de wijk. Schuttingproject, L'Eetudier, Jasmijn Werkt! en Stee in Stad.
2. Vensterschool. De samenwerking van een groep professionals die zich beweegt op het terrein van opvoeden en opgroeien wordt versterkt, o.a. met een maandelijkse medewerkerslunch. Basisschool, Centrum voor Jeugd en Gezin, kinderopvang en anderen stemmen beter af.
3. Veiligheid. In een beperkt aantal straten werken bewoners en verschillende professionele partijen gericht samen aan veiligheid. De stratenaanpak.

### Hoofdlessen:

- Kies drie doorbraakprojecten en maak daarmee het verschil.
- Zorg voor mandaat in de wijk.
- Laat je adopteren ... maar niet inkapselen.
- Draai de pyramide (van beleid) om.

## Amsterdam: Amsterdamse Wijkaanpak – krachtige uitvoering

In Amsterdam creëert een stedelijk programmabureau randvoorwaarden en instrumenten voor een krachtige uitvoering van de wijkaanpak. Verschillende instrumenten zijn ook elders toepasbaar: Verbinders tussen stedelijke diensten en stadsdelen stemmen stedelijk beleid af met lokale plannen. Door onderling begrip en informatie-uitwisseling worden beleidsprogramma's meer toegespitst op specifieke noden en vragen uit de buurt. Dit leidt tot winsten in efficiency, effectiviteit en samenwerking.

Amsterdam werkt in vitale coalities samen met corporaties, bewoners en ondernemers, stadsdelen, HvA/UvA en vele anderen. De kwaliteit van coalities op stedelijk en buurniveau bepaalt de succeskans van de wijkaanpak.

Met een leergang Amsterdamse wijkenaanpak investeert Amsterdam in competenties en kwaliteiten van mensen. Belangrijke aspecten zijn het aansturen van de uitvoering, het schakelen tussen verschillende schaalniveaus, het vormen en vitaal houden van coalities, het motiveren van mensen en het ontwikkelen van doorzettingsmacht.

Monitoring en evaluatie vormen de basis voor het bewaken van de voortgang en de keuze voor de meest effectieve inspanningen.

Resultaten en effecten worden gecommuniceerd en openbaar gemaakt. Hiermee vergroot je de betrokkenheid en het verantwoordelijkheidsgevoel.

Stad en stadsdelen spreken voeren een periodiek uitvoeringsoverleg over de voortgang en de behaalde resultaten. Deze gesprekken zijn gericht op van elkaar leren en zoeken naar verbeteringen.

### PIETER TOPS OVER KRACHTIGE UITVOERING:

Een dienst is vooral een organisatie die capaciteit levert aan de uitvoering (in plaats van een zelfstandige taakorganisatie). Dat vereist 'realistisch organiseren': eerst de werkelijkheid ontrafelen, dan pas de organisatievorm kiezen.

Uitvoering is vooral een manier om de werkelijkheid scherp onder ogen te zien en op basis daarvan precieze actie te ondernemen. Het is een hoogwaardige activiteit met een eigen dynamiek en een eigen 'intellectuele uitdaging'.

### Resultaten:

De komende periode zet Amsterdam in op het inbedden van de geleerde lessen, waarbij de wijkaanpak zich doorontwikkelt tot een voorrangbeleid, waarin stadsdelen en centrale diensten nauwer samenwerken. Hiervoor worden gebiedsgerichte arrangementen opgesteld. De binding in vitale coalities is tot nu toe informeel en gebaseerd op gedeelde belangen en vertrouwen. Er zijn weinig harde samenwerkingscontracten – mogelijk te weinig. Ook de effectmetingen kunnen verbeterd worden.

### Hoofdlessen:

- Leg de focus op die buurten waarin verschillende problemen zich opstapelen en geef die buurten ook voorrang in je stedelijk beleid.
- Monitor voortgang en effecten en stel hier je uitvoeringsprogramma op bij.
- Scout en coach de goede mensen, mensen die durven te innoveren, kunnen doorzetten en coalities kunnen vormen. Leid deze mensen ook op.
- Zorg voor communicatie en openbaarheid. Juist hierdoor kan je bewoners en andere partijen aan je binden.
- Organiseer uitvoeringskracht in de wijken.





Eén van de opgaven die werd benoemd in het zakboekje Samenhang in de Wijk was om de wijkenaanpak meer integraal aan te sturen vanuit de wijkproblematiek dan vanuit de bestaande regelgeving en organisatie. Aandachtspunten die daarbij werden aangegeven waren:

- Werk bottom up en plaats de zwaarste mensen in de frontlinie;
- Zorg voor mandaat, met ambtelijke en bestuurlijke rugdekking;
- Bundel financieringsstromen en zorg waar dat mogelijk is voor paraplufinanciering;
- Zoek naar nieuwe institutionele arrangementen;
- Zet leren en maatwerk in de plaats van reguleren en verantwoorden; en
- Zoek oplossingen niet per se in de wijk, maar steeds op het passende schaalniveau.

De kwaliteit van de gemeentelijke organisatie, of het nu gaat om een grote of een kleine gemeente, is van doorslaggevend belang bij samenhangende wijkenaanpak – maar dit plaatsen we wel in relatie tot de andere hoofdelementen van het denkkader:

- burger centraal
- gedeelde analyse en visie
- vitale coalities

Als je de gemeentelijke organisatie – en met name de medewerkers die vanuit de gemeente in de wijk opereren – plaatst in dit krachtenveld, worden andere eisen aan de organisatie gesteld. Het gaat hierbij om de invulling van frontlijnsturing, persoonlijke vaardigheden, bestuurlijke en ambtelijke rugdekking en de verhouding tussen sectoren en gebiedsteams. Hoe voert de gemeente vanuit de frontlijn regie op de uitvoering van het wijkactieplan? En hoe faciliteer je de inzet van andere partijen?

In hun eerste rapportage over frontlijnsturing in de Kolenkit<sup>12</sup> wijzen Hartman en Tops op drie valkuilen voor de gemeentelijke organisatie:

- De organisatie als plannenmaker, gericht op ontwikkeling van thematische beleidskaders en daarbij horende uitvoeringsinstrumenten.
- De organisatie als opslurper, gericht op interne beheersstructuren.
- De organisatie als *alleskunner*, met een overmatig vertrouwen in het oplossend vermogen van de eigen reguliere organisatie.

Het zijn dit soort valkuilen waaraan de frontlijnwerker zich moet onttrekken.

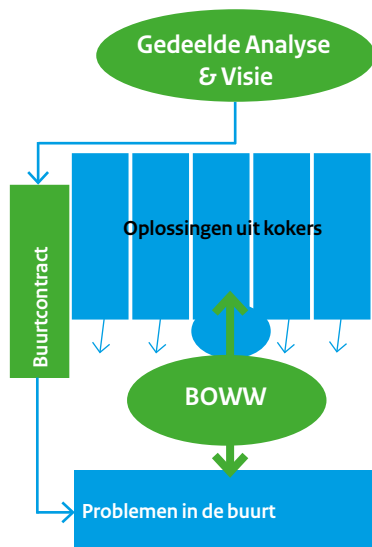
Met de keuze om bepaalde problemen integraal en wijkgericht aan te pakken, maakt een gemeente ook de keuze om de sturing op uitvoering in de wijk te leggen, met inzet van sterke trekkers en rugdekking van de ambtelijke en bestuurlijke top. Deze trekkers benutten de kracht van het sectoraal werken en verbinden die aan de opgaven in de wijk.

Door vooraf afspraken te maken over zaken als mandaat en budget, wordt de handelingsvrijheid van de frontlijnwerkers vergroot. Zeker in een grotere gemeente, met meer wijken die speciale aandacht verdienen, is een bepaalde uniformiteit in werkwijze gewenst. We zien echter ook voorbeelden hoe de discussie over mandaat en budget verlamd kan werken. In dat geval worden werkende weg de optimale verhoudingen bepaald.

### 5.1.1 Stel uitvoering centraal

Bij een intensieve wijkenaanpak ligt het primaat in de wijk: de bewoner en de wijk staan centraal, we gaan uit van een wijkgerichte situationele analyse en visie en we moeten op lokaal niveau coalities bouwen. De aanpak wordt bepaald aan de hand van de gezamenlijk vastgestelde opgave, op basis van de behoeften en mogelijkheden van de bewoners en de wijk. Samenhangende wijkenaanpak vraagt per definitie om frontlijnsturing. *Het is “opgavegericht” werken. Producten en diensten worden normaal aanbodgericht ingezet, om overal in de stad een normaal serviceniveau te kunnen garanderen. Bij opgavegericht werken redeneer je vanuit de doelen en zoek je die producten en diensten die het beste bijdragen aan de realisatie van die doelen.*

<sup>12</sup> Casper Hartman en Pieter Tops, *Het ontwikkelen van de uitvoeringskracht in de Kolenkit*, Amsterdam, maart 2010.



In de optimale vorm is binnen de wijk een team actief dat, in samenspraak met bewoners en lokale partners, de wijkanalyse en visie opstelt en vervolgens ook de ruimte krijgt om die visie te verwezenlijken. Het wijkactieprogramma vormt de leidraad voor het handelen van het wijkteam. Een verantwoordelijk manager, vaak de wijkmanager, stuurt op naleving van de gemaakte afspraken, tijdigheid en effectiviteit. In veel gevallen wordt hij bijgestaan door een compact team van de relevante vertegenwoordigers uit de vakdiensten en deelnemende organisaties, die elk verantwoordelijkheid hebben voor deelprogramma's die door hun eigen diensten worden uitgevoerd.

Goede programmasturing op basis van een stevig wijkactieplan of -programma, gedragen door meerdere partijen, zorgt voor tempo, besluitvaardigheid en effectiviteit van de uitvoering.

Bij de Buurtonderneming in Woensel-West zien we alle bovengenoemde elementen terugkomen. Basis voor het

handelen is de visie in het wijkactieplan met de daaraan ten grondslag liggende analyse. Gemeente, corporatie en bewoners hebben zich meerjarig aan dit plan gecommitteerd. De uitvoering van het plan is uitbesteed aan de stichting Buurtonderneming Woensel-West. Een Stuurgroep, met daarin een wethouder en een corporatiedirecteur, bewaakt de gemaakte afspraken en stuurt op hoofdlijnen.

De activiteiten voor uitvoering van het WAP worden operationeel gemaakt in het jaarlijkse buurtcontract dat in samenspraak met en in het laatste jaar zelfs door de bewoners is opgesteld.

*De Buurtonderneming – fysiek gevestigd in de wijk – voert het buurtcontract uit met eigen acties en met bestellingen binnen de gemeente en andere instellingen. De acties en bestellingen worden volledig geënt op de behoeften van de wijk. De Buurtonderneming geeft de gemeente niet alleen ogen en oren in de wijk, maar ook handen en voeten.*

Dezelfde vorm van frontlijnsturing, maar dan meer vanuit de individuele bewoner, zien we bij de frontlijnteams in Leeuwarden en bij het SWAT-team in Alkmaar. Leeuwarden bezoekt alle gezinnen persoonlijk; Alkmaar alleen de meest problematische. Samen met het gezin wordt besproken welke problemen en kansen er zijn en welke ondersteuning daarbij gewenst is. De deelnemende instanties leveren maatwerk op basis van dit gesprek: vraaggestuurd in plaats van aanbodgestuurd. Voorwaarde is dat de hulpverlener ruimte krijgt van de moederorganisatie en niet wordt gehinderd door dilemma's met betrekking tot mandaten en privacy. Ook hier is de situationele analyse, op gezinsniveau, cruciaal.

De pleinenteams uit Rotterdam laten zien hoe moeilijk het vaak is om sturing te geven vanuit de frontlijn. We zien hier de figuur van een buurtmanager, die als opdracht heeft om alle reguliere partijen te verbinden en hun inzet af te laten stemmen op de behoeften van de wijk. Doordat echter het werk van de reguliere partijen vastligt in jaaropdrachten, hebben zij niet de flexibiliteit om zich te laten sturen door de frontlijn. De logische reflex is dan: zelf maar oplossen als buurtmanager, extra inkopen en extra organiseren. Maar dat is juist niet de bedoeling.

Een belangrijk deel van de oplossing is het inbouwen van flexibele ruimte in de jaaropdrachten, zodat diensten en instellingen daadwerkelijk tegemoet kunnen komen aan de behoeften van de buurt. Dus: *zorg voor voldoende flexibiliteit in de contracten met uitvoerende partijen om in te kunnen spelen op de lokale behoeften.*

### 5.1.2 Sterke trekkers zijn onmisbaar

Tegelijk met het experiment Samenhang in de Wijk werd het experiment Slagkracht in de Wijk uitgevoerd. Onderdeel van dit experiment is het onderzoek *Best persons*.

Dit onderzoek richt zich op de vragen wie de personen zijn die in de aandachtswijken daadwerkelijk het verschil maken, wat hun specifieke werkwijze is en hoe hun werkomstandigheden kunnen worden verbeterd. In de experimentgemeenten Amsterdam, Den Haag, Leeuwarden, Utrecht en Zwolle is, onder leiding van Gabriel van de Brink, een onderzoek gestart naar 'best persons' in achterstandswijken, "De beste krachten zoeken, vinden en.... ook inzetten!". De resultaten van het onderzoek zullen deze zomer verschijnen.<sup>13</sup>

In de aandachtswijken, we noemden het al verschillende keren, is sprake van een complexe, gestapelde problematiek die zich niet op de reguliere wijze laat oplossen. Het is dus echt zoeken naar een andere, onconventionele wijze van opereren en naar de medewerkers die dit ook echt kunnen. Begrippen die in dit verband gebruikt worden zijn *beroepsversneller*, *entrepeneur of wijkondernemer*. Niet voor niets spreken we in Eindhoven van de *buurtonderneming*. Kees Stob: "Richt een ondernemende uitvoeringsorganisatie op. Het mandaat komt zo in de wijk te liggen (het huidige proces wordt feitelijk omgedraaid) en de ondernemerszin in de wijk wordt gestimuleerd. De partners kunnen hiervoor hun beste mensen inzetten, kantoor houden in de wijk en mandaat en financiële middelen inbrengen in de organisatie."

Je moet deze mensen scouten, faciliteren en trainen. Ze moeten het kunnen, ze moeten het leuk vinden, maar ze moeten ook worden ondersteund.

Maar wat zijn het nou voor mensen?

- Het zijn mensen die ondernemerschap inbrengen bij de overheid.
- Het zijn mensen die coalities smeden met gedeelde belangen.
- Het zijn mensen die durven te experimenteren.
- En het zijn mensen die de systeemwereld en de leefwereld overbruggen.

*Willem van Spijker: "Mensen met een ruime ervaring, die bekleed worden met de nodige bevoegdheden om enerzijds in het leven van mensen te kunnen treden en anderzijds eisen en opdrachten te stellen aan leverende instanties."*

En als je de goede mensen hebt gevonden, moet je er ook voor zorgen dat die mensen geruime tijd op hun plek blijven. Zij zijn het die het vertrouwen in de buurt terug brengen en die mensen aan zich weten te binden. Alleen al in ons eigen experiment zagen we soms dat de ene na de andere projectleider zich in de problematiek vast mocht bijten. Daarmee neem je de wijkenaanpak niet echt serieus.

Soms is het handig om een externe projectleider in te vliegen, zeker voor de startfase: hij brengt kennis in van elders, kan met vreemde ogen dwingen en zit niet "vast" in de gemeentelijke cultuur. Maar probeer kwaliteit vooral in je organisatie te halen en zorg voor lerend vermogen in de organisatie.

Voorbeelden zijn er te over. De stadsmariniers in Rotterdam met hun doorzettingsmacht. De pleinmanagers die bewoners activeren en partijen uit het maatschappelijk middenveld bij de aanpak betrekken. De twee buurtondernemers in Woensel-West.

### 5.1.3. Rugdekking door ambtelijke en bestuurlijke top

Laat niet de indruk ontstaan dat alleen de frontlinie best persons nodig heeft.

In hun analyse van de frontlijnsturing in de Kolenkit introduceren Pieter Tops en Casper Hartman de positioneringsladder, die de frontlijn verbindt met het 'going concern':

- De eerste positie is die van de pioniers, mensen die een gangmakers-/trekkers- of aanjaagrol kunnen vervullen, die het vertrouwen van de buurt genieten en in staat zijn het voortouw te nemen. Pioniers weten doortastend op te treden, vaak op een gedreven, onorthodoxe wijze. Dat kunnen ook burgers zijn, die wel de 'alledaagse doeners' genoemd worden. Pioniers zijn relatieve vrijbuiters die de ruimte moeten krijgen van de gemeentelijke organisatie.
- De tweede positie is die van de faciliteerders. In de organisatie heb je mensen nodig die de pioniersrol zelf niet vervullen, maar wel mogelijk maken. Dat zijn de faciliteerders. Mensen die zaken snel helpen regelen, bijvoorbeeld het creëren van een fonds voor de pioniersactiviteiten, of het in de pas laten lopen van beschikkingen met de ingezette ontwikkelingen in de buurt. Want pioniers zelf moet je dat werk niet laten doen. Hun kracht ligt juist in concrete

<sup>13</sup> De voorstudie Exemplary Practitioners, A Review of Actors Who Make a Difference in Governing van Merlijn van Hulst., Laurens de Graaf en Gabriel van den Brink verscheen in: Administrative Theory & Praxis / March 2011, Vol. 33.

operationele opgaven en niet in de 'administratie' daaromheen.

- De derde positie is die van de gebiedsmanagers. Op veel plekken in steden zien we binnen de ambtelijke organisatie de gebiedsmanagers opduiken. Zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de wijkprogramma's en voeren de regie op de integrale ontwikkeling en samenwerking. De gebiedsmanager is - positioneel gesproken - bij uitstek degene die in rechtstreeks contact met een bestuurder als onafhankelijk functionaris de weg kan plaveien voor een inspirerende aanpak vanuit de praktijk.

We zien hoe belangrijk het is dat er ruimte ontstaat voor de uitvoering: Voorkom dat frontlijnwerkers te zeer worden belast met interne procedures. Als een stedelijk programmabureau –zoals in Amsterdam of Utrecht- de belangrijkste formaliteiten regelt, kunnen frontlijnwerkers zich concentreren op het inhoudelijke werk. Zo'n programmabureau zorgt er ook voor dat kennis en methodieken worden ontwikkeld en verspreid. Zodat de kwaliteit van het wijkgericht werken in de hele gemeente verbetert.

*In Utrecht zien we het voorbeeld van de stedelijk programmamanager die de wijkmanagers van de aandachtswijken faciliteert door vóóraf randvoorwaarden zoals budget, personele inzet, mandaat en samenwerkingsafspraken te organiseren. Het voorkomt dat een wijkmanager voor elke beslissing de discussie aan moet gaan met directeurs van stedelijke diensten.*

Krachtige wijkenaanpak staat of valt bij commitment van de ambtelijke en bestuurlijke top. De pioniers in de frontlijn kunnen alleen hun werk doen als zij zich verzekerd weten van rugdekking van een sterke wethouder en directe toegang tot de ambtelijke top. *Willem van Spijker: Het vraagt van managers en bestuurders dat ze onverkort dekking durven te geven aan deze mensen, ook en juist als deze hun professionele ruimte pakken.*

Bij de start, maar ook gaande het proces, is het ontzettend belangrijk om in te zetten op heldere bestuurlijke doelstellingen: Wat is de ontwikkelingsvisie voor deze wijk? Welke partners gaan we betrekken? Welke investeringen zijn mogelijk; welke niet? Welke ideeën leggen we open voor participatie en welke kunnen, om valse verwachtingen te voorkomen, beter binnenskamers blijven?

Juist hierom is het noodzaak dat ook de bestuurders van gemeente en partners zich committeren aan de wijkvisie. En dat zij betrokken blijven bij de ontwikkelingen en de moeilijke keuzes. Maak als frontlijnwerker duidelijk welke ruimte je nodig hebt en laat bestuurders zien dat je verstandig van die ruimte gebruik maakt.

#### 5.1.4 Verbind de sectoren met de wijken

Er treedt altijd een zeker spanningsveld op tussen de professionals uit de situationele gebiedsgerichte aanpak en uit cyclisch en aanbodgericht werkende sectoren/diensten. We hebben geleerd dat de kunst is dit spanningsveld productief te maken vanuit de concrete vraagstukken in de wijk. Dit vraagt om lef en om het bewandelen van soms ongebruikelijke paden. Want die gebruikelijke paden bieden wel een oplossing voor een groot deel van je burgers, maar onvoldoende voor de meervoudige problematiek in de aandachtswijken. Dit vraagt om professionals die de verschillende beleidswerklijkheden kunnen verbinden, alsook de uitvoeringspraktijk en de strategische keuzes. Mensen op de tweede positie in de hierboven beschreven positioneringsladder.

Laat afzonderlijke kokers en sectoren het werk doen waar ze goed in zijn – en waardeer ze daarvoor. Maar confronteer ze met de complexe opgave in aandachtswijken. *Willem van Spijker: "Het is hoog tijd om, op basis van de vele goede voorbeelden uit de projectencarroussel, nu tot een radicale aanpassing van het basiswerk van de reguliere werkprocessen van de belangrijkste instituties te komen, een aanpassing op maat van de situatie in de buurt. Corporaties, (basis)scholen, reiniging, politie en andere toezichhouders, zorg/hulpverlening, werk en inkomen; ieder dient zijn werkprocessen en de besturing ervan op maat van de buurt in te richten. Niet dat alles anders moet, maar wel het werk dat ze in deze buurt doen."*

In het experiment zijn we een aantal sprekende voorbeelden tegengekomen.

Bij de start van het experiment stelde Alkmaar zich ten doel om de ketens werk, onderwijs en zorg te integreren. Als dat wordt bekeken vanuit de problematiek van de individuele bewoner (de leefwereld) is dat een logische en lovenswaardige doelstelling. Minder logisch is het vanuit de dynamiek van de verschillende ketens (de systeemwereld): Elk van die ketens kent zijn eigen werkwijze, procedures en samenwerkingsverbanden. Voor de keten werk gelden de regels van het UWV en zijn de regionale contacten met werkgevers leidend. Voor onderwijs gaat het om leerplicht en het beschikbare onderwijsaanbod. Bij zorg komen de indicatiestellers en zorginstellingen in beeld.

De verschillende ketens hebben hun meerwaarde – en die moet je tot hun recht laten komen. De leefwereld gaat niet vóór de systeemwereld, beiden moeten beter aan elkaar verbonden worden.

Bij de Achter de Voordeur aanpak gaat het om het doorbreken van de institutionele kokers. Centrale boodschap daarbij is dat je de hulpverlener de ruimte geeft om een vertrouwensrelatie op te bouwen en maatwerk te leveren. *Wassenberg: “Organisaties vanuit de welzijnshoek, maar ook de Kredietbank, werken doorgaans nog steeds vanuit hun eigen systeem, met eigen administratieve procedures en formulieren. Het frontlijnteam wordt dan al snel een soort intakebureau, en dat is niet de bedoeling van het frontlijnteam. Het denken moet niet vanuit de organisaties zijn, maar vanuit het collectieve idee achter het frontlijnteam en vanuit de bewoners zelf.”*





Met name in grote steden kan de afstand tussen wijkteams en sectorale afdelingen te groot worden, waardoor efficiency en effectiviteit verloren gaat: sectoren en wijken maken onvoldoende gebruik van elkaars kennis en ervaring.<sup>14</sup>

Om deze reden worden bruggenbouwers binnen de gemeentelijke organisatie benoemd – in verschillende vormen:

- Binnen het Amsterdamse programmabureau Wijkeraanpak vertegenwoordigen ‘verbinders’ de verschillende stedelijke diensten. Zij hebben de expliciete opgave om aansluiting te realiseren tussen de aanpak in de aandachtswijken en stedelijk beleid en stedelijke programma’s.
- De grootste probleemwijken in Rotterdam hebben de beschikking over een ‘stadsmarinier’ die afstemmingsproblemen de stedelijke diensten en deelgemeenten aanpakt. Zij beschikken over een ruim mandaat, directe toegang tot de burgemeester en een budget om fricties op te lossen.
- In Den Haag en Utrecht maken vertegenwoordigers van de diensten deel uit van de krachtwijkenteams.

Bijzondere figuur is de ambtelijke counterpart van de Buurtonderneming in Eindhoven. Waar de buurtondernemers zich concentreren op de inzet in Woensel-West, concentreert hij zich op een voorspoedige afhandeling van de bestellingen binnen de stedelijke diensten. Op deze wijze voorkom je dat de buurtonderneming zich moet richten op de gemeentelijke organisatie.<sup>15</sup>

De keuze tussen wijkgericht en sectoraal maak je met het oog op efficiency, effectiviteit en de noodzaak om vakmatige kennis dan wel ontokerd werken centraal te stellen. Gelderloos en Weekenborg maken in hun rapport over het wijkgericht werken in Utrecht een onderscheid tussen *sectoraal werken*, waarbij de beleidssectoren primair verantwoordelijk zijn, *wijkgericht werken*, gericht op afstemming en overleg met oog op wijkbelangen en *programmatisch werken vanuit de wijk*, in gevallen waarin urgente en wijkspecifieke problemen een integrale aanpak op wijkniveau vergen.

Zij verbinden hieraan de volgende criteria:

- *Sectoraal werken* verdient de voorkeur bij generieke taken die geen wijkspecifieke afweging vragen, bij specialistische taken, bij stedelijke problematiek en bij het stellen van kaders (“richten”) en randvoorwaarden.
- *Wijkgericht werken* in de vorm van afstemming en overleg is geboden om de inzet van gemeente en partners in de wijk te coördineren, af te stemmen over behoeften en mogelijkheden in de wijk (vraaggericht werken) en kennis over de wijk te benutten. Zeker geldt dat voor zaken waarbij bewonersparticipatie of de inzet van partijen uit de wijk aan de orde is.
- *Programmatisch werken vanuit de wijk*, zoals we dat zien in de aandachtswijken, is aan de orde bij urgente en wijkspecifieke problematiek die integraal en dus ontokerd moet worden aangepakt. In deze gevallen ligt het primaat bij het wijkteam.<sup>16</sup>

### 5.1.5 Ontwikkel - eventueel al doende- werkbare verhoudingen

Tempo, besluitvaardigheid en effectiviteit worden verhoogd door ruimte te geven aan de uitvoering. Dat betekent vóór afspraken vastleggen over randvoorwaarden als budget, mandaat en samenwerking. Door de benodigde wijkspecifieke budgetten op zowel het fysieke als sociale domein te oormerken, samen te voegen en onder te brengen bij één centrale budgethouder (zoals de programmamanager krachtwijken in Utrecht), vermindert de administratieve last voor de uitvoering. *In de ideale situatie wordt ruimte gegeven aan de uitvoering, doordat deze zich niet bezig hoeft te houden met het creëren van randvoorwaarden als budget, mandaat en samenwerkingsafspraken.*

<sup>14</sup> Zie ook De logica van het ongepaste, een essay van Peeters, Van der Steen en Van Twist over de tussenpositie van de wijkmanagers en andere tussenpersonen.

<sup>15</sup> Overigens heeft de gemeente Eindhoven met het oog op efficiency besloten om in Woensel-West geen nieuwe buurtmanager te benoemen. De buurtonderneming zal in het vervolg zelf contact moeten onderhouden met de stedelijke diensten. De praktijk moet uitwijzen hoe dit werkt.

<sup>16</sup> Wout Gelderloos en Jeroen Weekenborg, Wijkgericht werken Utrecht; Leren uit de aandacht van krachtwijken, B&A Groep, Den Haag, 2010

Ook hier past het voorbeeld van de wijkcoaches in Enschede, waarbij een hands on set van afspraken discussies tussen partijen beperkt, waardoor de coaches sneller resultaten boeken

We zien echter ook en te vaak hoe gemeentelijke organisaties lam worden gelegd door formele discussies over mandaten, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en budgetten. In de steden Groningen en Alkmaar hebben dergelijke discussies beslist tot vertraging geleid. Maar soms is dat ook wel nodig: Lees het advies van Kees Stob over het ontvlechten van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de Groninger wijkenaanpak.

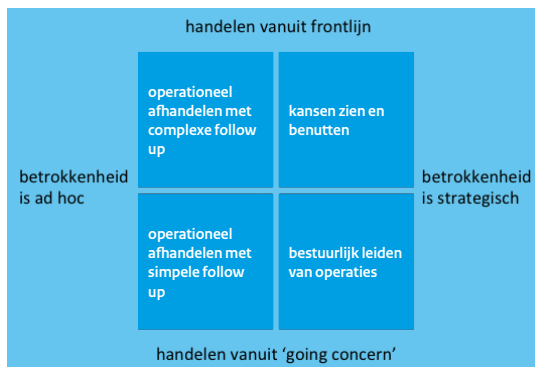
Als je vaart wil maken in de uitvoering kan het verstandig zijn om die discussies uit de weg te gaan. En dat is het voorbeeld van Eindhoven, waar de buurtonderneming gewoon is gestart zonder alles en detail te regelen. Lenny Vulperhorst: "De kern van de buurtonderneming is dat het een interventieteam is. Het is geen reguliere tak van het 'leger', maar een special force. Nee, het vasthouden aan een licht anarchistisch model is noodzakelijk. Want het winnen van deze kleine oorlogen vergt veel creativiteit, dwarsheid en handelen buiten de paden."

In deze vorm maak je niet te veel formele afspraken aan de voorkant maar creëer je een lerende omgeving. Uitvoerders weten elkaar meestal wel te vinden, regel dus niet alles dicht op management/ bestuurlijk niveau.

### DE KOLENKIT-TYOLOGIE

In hun eerste rapportage over Frontlijnsturing in de Kolenkit schetsen Hartman en Tops vier noodzakelijke handelwijzen om tot een krachtige uitvoering te komen. Zij maken hierbij onderscheid tussen

- 1) handelen vanuit de frontlijn versus handelen vanuit de reguliere organisatie (going concern); en
- 2) ad hoc handelen versus strategisch handelen.



- Operationeel afhandelen is het organiseren van scherpte rondom concrete ad hoc opgaven. Met een relatief simpele follow up. Daarvoor heeft het 'going concern' doorgaans vaste procedures en ook een vaste man.
- Bestuurlijk leiden van operaties richt zich op het benodigde bestuurlijk leiderschap. Daarbij gaat het om het creëren van een sfeer van urgentie en het aanbrengen van een versnelling.
- Operationeel afhandelen met complexe follow up betreft scherpte rondom complexere zaken. Dan is het zaak focus te houden op het belang van de situatie in de frontlijn, de werkwijze daarop af te stemmen en dat leidend te laten zijn voor de eigen agenda.
- Kansen zien en benutten is het zetten van strategische stappen in meer structurele richting, in interactie met de bewoners en frontlijnprofessionals. Door de manier van organiseren wordt dynamiek en samenhang gegenereerd.

Casper Hartman en Pieter Tops, Het ontwikkelen van uitvoeringskracht in de Kolenkit, Amsterdam, maart 2010.

### Wat is er nieuw?

De complexe en gestapelde problematiek van de aandachtswijken vraagt om frontlijnsturing, het centraal stellen van de uitvoering.

We hebben gezien dat dat niet kan zonder sterke trekkers die kunnen rekenen op rugdekking door zowel de bestuurlijke als de ambtelijke top. En die ruimte krijgen om te innoveren en coalities aan te gaan.

We hebben gezien hoe er spanning ontstaat tussen wijkgericht werken en sectoraal werken. Investeer in begrip en verbindingen tussen beide invalshoeken. Het grootste deel van het overheidswerk wordt – om redenen van efficiency en effectiviteit – binnen beleidskokers uitgevoerd. Blijf ervoor zorgen dat die basis goed op orde is.

Beperk de frontlijnsturing tot de urgente en wijkspecifieke problematiek: daarbij staat de integrale opgave in de wijk centraal en niet de werkwijze of regelgeving binnen de beleidskokers. Werkelijke frontlijnsturing vraagt van specialistische diensten dat zij zich niet opstellen als taakorganisatie, maar als capaciteitsorganisatie: ze moeten op het juiste moment de juiste mensen en producten inzetten. Maar ook dan blijf je een groot aantal taken centraal uitvoeren. Het vraagt om een herordening van mensen in de sociale sector, een combinatie van grootschalig optreden (mechanieken, beheersmatig) en kleinschalig optreden (inspelen op specifieke behoefte en leveren van maatwerk).

We hebben geleerd hoe belangrijk handelingsruimte is voor frontlijnwerkers, maar we hebben ook gezien hoe moeizaam discussies over mandaten en budgetten lopen. Juist daarom is de verbinding tussen sectoren en wijken zo belangrijk: concentreer je op de uitvoering en blijf in gesprek over de best werkbare verhoudingen.

**Lenny vulperhorst over de buurtonderneming:**

Lenny Vulperhorst toont de krachtige rol van de BOWW als licht anarchistische pionier, die de inzet vanuit bewoners en beleidskokers verbindt. Bewoners, gemeente en corporatie slagen erin concrete verbeteringen te realiseren in één van de zwakste wijken van Eindhoven. De BOWW ontwikkelt zich steeds meer tot instrument van de bewoners, waarmee zij weer meer richting en vorm kunnen geven aan hun leven en leefomgeving. Vulperhorst pleit voor bestuurlijke borging binnen de gemeente en het wegblijven uit discussies over de financiering (inverdiene) en institutionalisering. "Het moet over de inhoud gaan en onorthodoxe instrumenten zijn daarvan nu eenmaal de resultante".

**Eindhoven: Buurtonderneming Woensel-West**

De gemeente Eindhoven, de corporatie Trudo en de bewoners van Woensel-West werken samen in de stichting Buurtonderneming Woensel West (BOWW), gevestigd in de wijk. Intensieve samenwerking in een aparte organisatie en vestiging in de wijk moeten leiden tot versnelling in besluitvorming, samenhang van acties, betere afstemming tussen organisaties en optimaal benutten van ogen en oren, handen en voeten. Sturing vindt, binnen de kaders van de vastgestelde visie en wijkaanpak, plaats vanuit de behoeften in de wijk. Wet- en

regelgeving worden zoveel mogelijk als instrument gebruikt om de gezamenlijk gedragen doelstelling te verwezenlijken. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden van gemeente en corporatie zijn overgedragen aan de BOWW, die verantwoording schuldig is aan een gezamenlijk bestuur van gemeente en corporatie. Beiden hebben zich voor 10 jaar aan de aanpak gecommitteerd. De strategisch gedeelde analyse en visie van de gemeente en Trudo en het buurtcontract met de bewoners vormen het kader waarbinnen de BOWW opereert. In de praktijk is dit een 'inhoudelijk mandaat'.

De BOWW heeft positie verkregen in de wijk en straalt uit dat er veranderingen komen. De samenwerking met gemeente en corporatie verloopt goed. De bewoners nemen meer initiatieven dan voorheen. Het nieuwe buurtcontract wordt getrokken door de bewoners. De partners zijn van start gegaan zonder zaken als geld, mandaat en bevoegdheden tot in detail te regelen. De nadruk is gelegd op uitvoering in plaats van discussies over organisatievraagstukken - en daardoor is veel tempo gemaakt. Om echter binnen de wijk en binnen de gemeente blijvend geaccepteerd te worden, zal de positie duidelijker moeten worden gemaakt: waarover gaat de BOWW wel en waarover niet; en over welke eigen middelen moet de BOWW beschikken?

**Resultaten:**

- 1) Stakkers & Rakkers. Overlastgevende bewoners zijn in kaart gebracht.  
De Stakkers zijn mensen met een crimineel verleden of heden, die heel zwak in het leven staan. Zorg en aandacht is bij hen de uitweg. De Rakkers zijn mensen die criminaliteit als professie uitoefenen.
- 2} In de voortuin. Dit is een restaurant in de wijk waar spotgoedkoop gegeten kan worden. Bewoners uit de wijk werken hier, re-integreren en krijgen wellicht zicht op de arbeidsmarkt.
- 3) De wijk schoner. De gemeente doet haar werk beter. Op maandag (oneven nummers) en dinsdag (even nummers) wordt de wijk schoongemaakt.

**Hoofdlessen:**

- Zorg voor concrete resultaten voor bewoners en maak die ook zichtbaar. Gezag is gebaseerd op wat je bereikt in de wijk. Je bent zo goed als je laatste actie.
- Zorg voor fysieke aanwezigheid in de wijk en voor herkenbare gezichten. Doe een beroep op het zelforganiserend vermogen van de wijk en haar bewoners.
- Als je kiest voor een buurtonderneming, kies je als gemeente om bepaalde dingen niet meer zelf te doen. Dan moet je accepteren dat dingen anders gaan dan op stedelijk niveau of in andere wijken. Blijf duidelijk maken hoe de buurtonderneming bijdraagt aan gemeentelijke doelen.
- Zorg ervoor dat je de buurtonderneming haar karakter als eigenstandige entiteit met gezag en doorzettingsmacht behoudt en bevestig deze positie regelmatig bij het bestuur en de directie.

## Amsterdam-West: Frontlijnsturing in de Kolenkit

In de Kolenkit is een uitgebreide fysieke herontwikkeling aan de gang, waarbij Scala als eerste wooncomplex werd opgeleverd. In dit complex werd een experiment uitgevoerd om samenhang op te bouwen tussen de bewoners en tussen de organisaties die in de flat actief zijn. Het experiment bestond uit drie pijlers:

1. Sociale activering, dienstverlening en disciplineren ontwikkelen in de flat zelf vanuit de ontmoeting met bewoners.
2. Gebundeld handelen van geëngageerde professionals van verschillende organisaties, plus bewoners, plus vrijwilligers vanuit een teamgedachte: het Scaliantie Praktijktteam.
3. Vanuit een gezamenlijke opgave en een overkoepelend belang, met name de ambitie om kinderen met hun moeders vooruit te helpen.

### Resultaten:

In de hal van het complex vindt een veelheid aan activiteiten plaats. De activiteiten worden goed bezocht en bewoners weten elkaar te vinden.

Verschillende organisaties stemmen hun activiteiten op elkaar af en benaderen de bewoners via het Scaliantie Praktijktteam.

Ouders met kinderen worden succesvol benaderd en geactiveerd.

### Hoofdlessen:

- Bepaal de gezamenlijke opgave 'aan de frontlijn'. Zorg dat die opgave politieke urgentie heeft en blijf er op focussen.
- Ga uit van collectieve ambitie. Zoek energie. Kies je mensen, zoek het in personen die het verschil kunnen maken.
- Werk werkende weg aan condities.
- Hang een Praktijktteam niet op in de lijn van een gemeentelijke organisatie, maar maak borging op meerdere vlakken.
- Werk met een bestuurder die zelf een directe verbinding met 'de uitvoering' wil onderhouden door pal voor de mensen in de frontlijn te staan, en dat niet 'overlaat' aan de ambtelijke organisatie.

### Casper Hartman over frontlijnsturing:

Succesvolle sturing van onderaf vraagt om een heilige drie-eenheid van aandacht: persoonlijk vertrouwen, nabijheid, en continuïteit.

En om drie organiseervoorwaarden: een gezamenlijk gevoel van urgentie, praktisch vernuft, en scherpte door bestuurlijke betrokkenheid.

En je moet je onttrekken aan de illusie om dat allemaal vanuit de reguliere organisatie, de bestaande institutionele orde, 'van bovenaf' op te pakken.





## 6. Bouw vitale coalities



In het zakboekje Samenhang in de Wijk constateerden we, in navolging van Tops, Van den Brink en Engbertsen dat de wijkenaanpak wordt belemmerd door een sterke verkokering. De aanpak is verdeeld over verschillende kokers: huisvesting, scholing, welzijn, veiligheid. Het valt allemaal onder andere organisaties met alle bureaucratische belemmeringen van dien. De gemeente is slechts één van deze actoren – en is op haar beurt zelf ook vaak verkokerd.

*Nieuwe coalities voor de wijk* pleit voor ontkokering door nieuwe coalities, coalities met de mensen en organisaties die écht mee willen werken, desnoods dwars door alle organisaties heen.

In het zakboekje benoemden we een aantal aandachtspunten bij het bouwen van vitale coalities:

- Bewonersparticipatie
- Stimuleren van burgerinitiatief
- Medeverantwortelijk maken van burger (met rechten en plichten)
- Samenwerking tussen (semi)publieke en private partners en
- Multidisciplinaire lokale teams.

Het begrip *vitale coalities* is kenmerkend geworden voor de wijkenaanpak. Een ander begrip is *business case*, waarmee kansrijke projecten in de wijkenaanpak worden aangeduid. Tijdens de expertmeeting zei Pieter Tordoir dat dit begrip eigenlijk niet duidelijk genoeg is. *We bedoelen “iets dat uit zichzelf kan draaien”, waarbij dus geen blijvende overheidssteun nodig is. Beter zou je kunnen spreken van ventures.*

Externe druk, door externe financiering en verantwoording, stimuleert wijkteams om resultaatgericht te werken. Wijkgericht werken is vraaggericht en geeft burgers wezenlijke invloed op de gemeentelijke prioriteiten. De overheid kan bovendien niet alle maatschappelijke problemen alleen oplossen. Vitale coalities met bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties zijn noodzakelijk. Het wijkprogramma moet flexibiliteit bieden om in te gaan op ontwikkelingen in de wijken en om maatschappelijk en bewonersinitiatief te stimuleren.

*Casper Hartman: “Moet de eigen reguliere organisatie wel alles kunnen? Overschat men zichzelf dan niet? Gaat men niet te hoog te paard zitten? Laat de realiteit niet zien dat de praktijk weerbarstig is? Dat de kracht om beweging te genereren juist ligt in flexibiliteit en interactiviteit met partners in de wijk, en met de bewoners? Aangemoedigd door doorzettingsmacht van bestuurders? Waarbij ook best iemand uit een instelling, een corporatie, iemand van buiten of een bewoner, de drijvende kracht kan worden? Geven persoonlijke capaciteiten niet uiteindelijk altijd de doorslag?”*

Samenhangende aanpak vraagt om een cultuur van elkaar succes gunnen, je niet te snel gepasseerd voelen als jouw bijdrage bij de oplossing van een probleem niet nodig blijkt, en dat een andere partij met de eer gaat strijken. En het vraagt om het nemen van de verantwoordelijkheid om de welzijnsorganisatie of collega uit een andere sector aan te spreken als gemaakte afspraken niet worden opgepakt.

Lessen zijn dat je je richt op een beperkt aantal relevante partners, externe druk creëert en benut. Coalities zijn nodig op bestuurlijk, managerial en uitvoerend niveau, met heldere afspraken tussen opdrachtgevers en –nemers, maar ook tussen de andere partners.

### 6.1.1 Zoek naar het gemeenschappelijk belang

In de wijkenaanpak hebben gemeenten, bewoners en corporaties elkaar gevonden op hetzelfde belang: We moeten investeren in de wijk en de bewoner om te zorgen dat de wijk aantrekkelijk wordt en bewoners zich net zoals in andere wijken kunnen ontwikkelen. Investeren in de wijk en de bewoners draagt bij aan de financiële draagkracht van bewoners (bij de corporaties: huurders). Het draagt ook bij aan binding en het verantwoordelijkheidsgevoel van bewoners voor hun eigen woning en buurt.

Afhankelijk van de probleemanalyse en de visie komen andere partners in beeld. Vernieuwing en doorzettingskracht ontstaan vooral als naast de *usual suspects* ook nieuwe partners worden betrokken. We noemden al eerder dat de vraag belangrijk is waar de energie zit om zaken aan te pakken. Zoek die partners die daadwerkelijk het verschil kunnen en willen maken.

We noemen enkele voorbeelden:

#### *Onderwijs*

Overall in het land is een intensieve samenwerking ontstaan tussen scholen, welzijnsinstellingen en – wat meer op afstand- jeugdzorg en politie. Het mes snijdt aan twee kanten: enerzijds de lokale afstemming van het activiteitenaanbod in een brede school; anderzijds de samenwerking in het kader van vroegtijdige signalering. De school is een belangrijke vindplaats voor gezinsproblematiek en tegelijkertijd een belangrijke ingang om het gesprek aan te gaan met kind en ouders.

De aanpak van het Stichtseplein in Rotterdam laat zien hoe een discussie over openbare ruimte kan leiden tot coalitievorming. Door het plein te bestemmen voor de doelgroep jonge kinderen, wordt het voor scholen aantrekkelijk om actief mee te werken aan een activiteitenaanbod op het plein.

#### *Economie*

Winkeliers - vanouds erg belangrijk als 'sociaal cement' in de wijk - hebben een sterk belang bij een veilig, aantrekkelijk en gevarieerd winkelgebied. Vaak zijn afzonderlijke winkeliers niet in staat om grote investeringen in en aan hun eigen winkel te financieren. Op verschillende plekken (Rotterdam, Amsterdam, Den Haag) is het toch gelukt om de noodzakelijke investeringen los te maken. Daarbij is er een aantal belangrijke 'triggers': toezicht, investeringen in de buitenruimte, parkeerbeleid, branchering en ondernemersondersteuning. Investeringssubsidies worden gericht ingezet, bijvoorbeeld voor het verfraaien van winkelpuien, luifels of reclame-uitingen. Laanmanagement en samenwerking in de vorm van BIZ-constructies verhogen de betrokkenheid en het verantwoordelijkheidsgevoel van winkeliers.

Toch is alleen lokale detailhandel niet genoeg, als het gaat om het op de kaart zetten van een nieuw centrumgebied of om het creëren van voldoende werkgelegenheid voor de wijkbewoners – de twee hoofdogaven in Den Haag Transvaal. Een belangrijk antwoord lijkt gevonden te zijn in de *Vrienden van Transvaal*, een samenwerkingsverband van bedrijven in de regio Den Haag dat zich hard wil maken voor investeringen en werkgelegenheid in de Haagse wijk.

Verschillende (inter-)nationale ondernemers leveren, al dan niet in de vorm van maatschappelijk ondernemen, een belangrijke bijdrage aan de wijkenaanpak en aan de bijbehorende problemen. *Albert Heijn en Tempo Team sloten een overeenkomst met de steden en het Rijk over extra inzet in de aandachtswijken. McDonalds is met zijn eigen Academy één van de grootste leer-werkbedrijven, die perspectief bieden voor jongeren zonder startkwalificatie. De vestiging van dergelijke bedrijven in een aandachtswijk trekt andere bedrijven aan; leerling-werknemers vormen een voorbeeld voor vrienden en bekenden in de wijk.*

In Transvaal zien we de opgave om ook de informele economie te bereiken. Transvaal kent vooral informele economie binnen verschillende clans; moderne economie is in dit soort wijken nauwelijks te vinden. Je zal een koppeling moeten leggen tussen de formele en informele economie, door middel van centrummanagement, leer-werkcombinaties en vooruitgeschoven posten van de formele economie.

#### *Zorg en welzijn*

Het beleidsterrein zorg is volop in beweging, onder andere doordat de AWBZ-functie dagbesteding en begeleiding onderdeel uit gaan maken van de gemeentelijk uitgevoerde Wmo. De verbindingen tussen enerzijds zorginstellingen, ziekenhuizen en zorgverzekeraars en anderzijds gemeenten en welzijnsinstellingen zijn nog zwak. Dit vloeit in belangrijke mate voort uit de afzonderlijke financieringssystemen – wat gaat veranderen bij het (deels) integreren van de AWBZ en de Wmo.

Er zijn duidelijk gemeenschappelijke belangen: De toename van het aantal ouderen, vaak in goede gezondheid, leidt tot een heroriëntatie op de organisatie van de zorg. In steeds meer gemeenten wordt gewerkt aan woon-zorg zones. Ouderen en andere doelgroepen in de zorg, maar ook cliënten in de maatschappelijke opvang moeten zoveel mogelijk en zo lang mogelijk zelfstandig kunnen (blijven) wonen. En dat vraagt om anders organiseren van preventieve zorg en dagbesteding.

Twee voorbeelden:

- Leeuwarden werkte aan een inhoudelijke integratie van de beleidsvelden zorg en welzijn. Onder de noemer Amaryllis wordt de bestaande lappendeken van voorzieningen en werksoorten vervangen door een vraaggericht, samenhangend en kostenefficiënt aanbod van zorg en welzijn, inclusief de professionele competenties en hulpstructuren die daar bij horen. Bij de aanpak hoort ook een integratie van de verschillende geldstromen die aan zorg en welzijn verbonden zijn.
- De directeur van het Bartholomeus Gasthuis in Utrecht gaf vorm aan het succesvolle initiatief “Huis in de Wijk”, waarin wonen, zorg en welzijn voor ouderen worden gekoppeld. Met behulp van het netwerk in de wijk, de kennis van de wijk en de korte lijnen met alle diensten van de wijkmanager, wist zij steeds meer partijen (waaronder verschillende ondernemers) aan zich te binden om vorm te geven aan het “Huis” zoals dat nu staat. Het voorbeeld laat goed zien hoe frontlijnwerkers vanuit de gemeente maatschappelijk initiatief kunnen faciliteren en ondersteunen.

In het kader van het experiment Vernieuwend Welzijn zijn goede praktijken ontwikkeld om de samenwerking tussen gemeenten, welzijnsinstellingen én bewoners te verbeteren bij het versterken van aandachtswijken.<sup>17</sup>

## Sport cultuur en recreatie

Bij het werken aan sociale stijging

hoort ook aandacht voor de vrije tijd van mensen. De VROM-Raad pleitte in dit verband voor ‘meer stad in de wijk’.



We zien een grote bereidheid onder bewoners en kunstenaars om hun vaardigheden te delen met en in te zetten voor de wijk – zeker in ruil voor geschikte oefen- of expositieruimte:

- Een groot openliggend terrein in Woensel-West wordt sinds enige jaren gebruikt voor het Design Circus Woensel-West.
- Een voetbaltrainer in Leeuwarden verzorgt gratis voetbalclinics voor jongeren in Heechterp-Schieringen.
- De Creative Factory in Rotterdam-Zuid biedt plaats aan ruim 100 uitoefenaars van creatieve beroepen, die hiermee een impuls geven aan de wijk.

Een gezonde wijk heeft een ruim aanbod aan sport, cultuur en groen, dat voor iedereen goed te bereiken is. In de aandachtswijken schort het daar nog wel eens aan, ook door het gebrek aan voldoende openbare ruimte. De samenwerking met de Johan Cruijff Foundation en de Richard Krajicek Foundation heeft op veel plekken in het land tot mooie oplossingen geleid - en tot meer sportende kinderen.

<sup>17</sup> Voor meer informatie: *Het experiment Vernieuwend Welzijn. Waarderen, versterken en profileren van welzijnswerk*. In opdracht van de ministeries van VWS en Vrom-WWI. Movisie, 2010.



### ROC's, HBO's, universiteiten

De aanpak van aandachtswijken vormt een belangrijke 'on the job'-trainingsmogelijkheid voor studenten van ROC's, HBO's en universiteiten. De HvA en de UvA zijn om die reden strategische partners in de Amsterdamse wijkenaanpak. Studenten en hun docenten werken aan de ontwikkeling van kennis en instrumenten en doen praktijkgericht onderzoek. In steeds meer aandachtswijken wordt een BOOT (buurtwinkel voor onderwijs, onderzoek en talentontwikkeling) gevestigd. Met zo'n BOOT maakt de HvA een concreet schakelpunt tussen de studenten en de buurt, waarbij de jeugd in de buurt huiswerkbegeleiding krijgt, en de studenten een uitvalsbasis hebben voor lokale onderzoeksopdrachten.

ROC's zijn voortdurend op zoek naar goede stagemogelijkheden voor hun leerlingen. Stageplekken bij de detailhandel zijn soms moeilijk te organiseren, doordat er te weinig bedrijven zijn die als stagebedrijf geaccrediteerd zijn. De scholingswinkels in Rotterdam en de Paul Krugerlaan in Den Haag hebben hier een praktische oplossing voor gevonden, door vanuit de school te voorzien in begeleiding ter plekke en tegelijkertijd te werken aan accreditering van de bedrijven.

Op deze wijze wordt tegelijkertijd ondersteuning geboden aan de ondernemers.

### Fondsen

We noemden al het voorbeeld van Cruijff en Kraijcek.

*De bereidheid bij particuliere fondsen om, zowel financieel als met advies bij te dragen aan de aanpak van aandachtswijken is groot – of het nou om sport of om andere activiteiten gaat.*

Verschillende fondsen investeren daarnaast in kennisdeling. Op hun websites kan je voorbeelden vinden van projecten die door deze fondsen gesponsord zijn – en die voorbeelden kunnen burgers die het initiatief willen nemen een eind op streek helpen.

#### 6.1.2 Creëer externe druk

Aan de basis van de samenwerking staat de gedeelde analyse en visie. Partijen moeten een eigenbelang en een gedeeld belang hebben: zij moeten er zelf baat bij hebben dat de gemeenschappelijke visie ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Belang bij de wijk en belang bij de gemeenschappelijke opgave. Vitaliteit ontstaat pas als de coalitie de urgentie deelt en elk van de partijen er baat bij heeft dat de gemeenschappelijke visie ook echt gerealiseerd wordt.

*Kees Stob wees ons op de kracht van een externe hefboom: een partij buiten de gemeente die zich meerjarig aan de aanpak heeft gecommitteerd, zich daar ook voor inspannt, en daarmee de gemeente verplicht om zich ook aan de gemaakte afspraken te houden. Gelderloos en Weekenborg noemen het meerjarig commitment van de Utrechtse corporaties als één van de bepalende verschillen tussen de aanpak van de krachtwijken en de andere wijken.*

Samenwerking is vrijwillig, maar mag niet vrijblijvend zijn. In alle aandachtswijken zien we de kracht van charters en wijkactieplannen die worden ondertekend door gemeente, vertegenwoordigers van bewoners(organisaties), corporaties en andere belangrijke partners. Daarmee hebben al deze partners zich gecommitteerd aan de inhoudelijke doelstellingen, waarmee het inhoudelijk kompas vastligt. Belangrijk is dat het commitment meerjarig geldt; in het geval van de charters is dit 10 jaar. Het voorkomt dat partijen halverwege afhaken.

In bijna alle steden die deelnemen aan het experiment is op bestuurlijk niveau een stuurgroep actief, met daarin één of meer wethouders en één of meer corporatiebestuurders.

Vooraf in Eindhoven zien we een corporatiebestuurder die een sterk sturende rol op zich neemt. Met de wijkvisie als inhoudelijk kompas en onder verwijzing naar het vastgelegde meerjarig commitment verdedigt hij de instandhouding van de Buurtonderneming.

Hetzelfde enthousiasme en dezelfde verbondenheid zien we in de stuurgroepen in Alkmaar en Leeuwarden. Wel zien we dat de financiële situatie van woningcorporaties leidt tot matigen van de ambities op het gebied van nieuwbouw.

*Het gezamenlijk uitgesproken commitment en de periodieke confrontatie in een stuurgroep verhogen de druk op alle partijen om er iets van te maken. Stuurgroepen mogen niet te groot zijn, maar de partners die de sleutel voor succes in handen hebben, moeten in ieder geval op bestuurlijk niveau vertegenwoordigd zijn. Op deze wijze blijven de organisaties ook op topniveau verbonden aan de aanpak.*

### 6.1.3 Smeed flexibele vitale coalities op verschillende niveaus

Operationele samenwerking heeft plaats in de frontlijn, maar zoals eerder gesteld bij de gemeentelijke organisatie hebben de frontliniers rugdekking nodig van management en bestuur. Een goede coalitie strekt zich uit over drie niveaus:

- bestuurlijk: voor het bepalen en bewaken van de visie
- managerial: voor het creëren van de randvoorwaarden
- frontlijn: voor de operationele samenwerking.

Twee voorbeelden om te illustreren dat de samenwerking op al die niveaus in orde moet zijn:

Casper Hartman beschrijft de moeilijkheden bij het regelen water- en electravoorzieningen in een portocabin op een speelpleintje in de Kolenkit. Het speelpleintje is een initiatief van bewoners dat met enthousiasme opgepakt is door de frontlinierwerkers en een dagelijks bestuurder van het stadsdeel. Bij de managementlaag ontbreekt echter de *sense of urgency* en de doorzettingsmacht om nutsbedrijven aan het werk te zetten. De oplevering van de portocabin wordt daardoor sterk vertraagd en het vertrouwen van de bewoners op de proef gesteld.

In Rotterdam zien we pleinmanagers die samen met bewoners, scholen en minderhedenorganisaties mooie activiteiten ontplooiën. Ambtelijk worden zij gefaciliteerd door een regiegroep met daarin de gebiedsmanager, de stadsmarinier en de corporaties. Hier ontbreekt evenwel de bestuurlijke coalitie die zich hard maakt voor de te volgen lijn – en daardoor komt ook de samenwerking met het opbouwwerk en jongerenwerk niet van de grond.

*Vulperhorst: “Een stevig ‘dak’ voor de buurtonderneming is noodzakelijk. Er is nu groot commitment, maar hoe stevig het dak op termijn is, is onduidelijk. Om dat stevige dak te krijgen moet de verantwoordelijkheid voor de buurtonderneming een politieke zijn. Het bestuurslid vanuit de gemeente zou niet een hoge ambtenaar moeten zijn, maar de wethouder. Dat lost direct ook het vraagstuk van de legitimiteit op. Evenals dat van de verantwoordelijkheden.”*

*Willem van Spijker: “Het frontlijnteam in de uitvoering verdient een spiegel in de bestuurlijke bovenbouw. Een stevige en vitale coalitie van bestuurders en directeurs van betrokken instanties die zich langdurig committeren aan en ruimte geven aan de aanpak van een buurt. Deze gezaghebbende coalitie dient zorg te dragen voor ongestoorde productietijd in plaats van iedere maand in de opwindning van alledag met nieuwe suggesties en aanwijzingen te komen.”*

### 6.1.4 Houd de verhoudingen zakelijk

Voortbouwend op het voorbeeld uit Rotterdam. Expliciete doelstelling bij de pleinenaanpak was dat uiteindelijk bewoners en de reguliere partijen het werk van de pleinmanagers zouden overnemen. Dat vereiste echter een andere, letterlijk *outreachinge* inzet: aanwezigheid op straat, ook tijdens de avonden, meer samenwerking met actieve bewoners en minderhedenorganisaties. Jongerenwerk en opbouwwerk konden niet aan deze eisen tegemoet komen omdat in de jaaropdracht tot zeer gedetailleerd niveau de tijdsinzet en de te leveren producten waren vastgelegd. Andersoortige inzet kon alleen worden geboden als deze extra werd ingekocht. Erger is dat hetzelfde verhaal ook opging voor de stedelijke vuilophaaldienst en de stedelijke dienst Stadstoezicht. Met het oog hierop heeft de deelgemeente Feijenoord sinds dit jaar veel meer flexibele ruimte in haar jaaropdrachten ingebouwd. Ook Casper Hartman signaleert in zijn essay het risico dat een aanbestede opdracht en daarin scherpe omschrijvingen van taak en te behalen resultaat een flexibele samenwerking in de weg staan.

De uitvoerende werkzaamheden in de wijkenaanpak worden vaak verricht door stedelijke diensten, gesubsidieerde instellingen of particuliere bedrijven. Beschouw de relatie met deze partijen niet als een gegeven, maar bekijk - wellicht via aanbesteding - welke partij de beste prijs-kwaliteit verhouding levert. In alle gevallen mag een zakelijk opdrachtgever - opdrachtnemerschap verwacht worden. Dat

wil zeggen: heldere schriftelijke afspraken, toezicht op naleving van die afspraken en consequenties als de afspraken niet worden nageleefd.

Misschien nog wel belangrijker is dat ook uitvoerende instellingen in deze wijken de goede mensen inzetten. Mensen met gevoel voor de omgeving en de flexibiliteit om in te spelen op de lokale behoefte. De kinderen in deze wijken verdienen de beste onderwijzers; de volwassenen verdienen de beste welzijnswerkers. Je redt het niet met een maatschappelijk werker die alleen zijn eigen werksoort beheerst.

*De wijkcoaches in Enschede en de medewerkers van het SWAT in Alkmaar en de frontlijnteams in Leeuwarden zijn maatschappelijk werker, jongerenwerker, gezinscoach en arbeidsconsulent ineens. Niet dat ze het allemaal kunnen, maar binnen het team zit voldoende kennis en ervaring om ieder afzonderlijk voor zijn taak toe te rusten.*

*De directeuren van de Buurtonderneming Woensel-West plaatsen op grond van de behoeften in de wijk hun bestellingen bij de gemeente en bij uitvoerende instellingen. Ze geven aan dat als ze het echt goed willen doen ze niet alleen moeten aangeven wat ze willen hebben maar meer nog wie ze willen hebben.*

Samenhangende wijkenaanpak vraagt erom om de relaties met uitvoerende instellingen goed onder de loep te nemen. Leveren zij wat ze beloven en is dat eigenlijk wel wat we nodig hebben? Hebben wij onze vraag wel goed geformuleerd? En welk antwoord zouden maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven op die vraag geven? Kan het efficiënter en effectiever? Probeer niet te sturen op output, maar op outcome.

*Hafkamp en Wassenberg: "Het intensieve werken in een frontlijn team zou je als businesscase kunnen beschouwen. Alle baten die naar de corporatie of de bewoners toevloeien, terwijl de gemeente of het welzijnswerk de kosten maakt; dat gaat natuurlijk niet werken. De actoren zijn hier overigens willekeurig gekozen. Het beschouwen van een frontlijn team vanuit een bedrijfseconomisch oogpunt, betekent dat alle kosten en alle opbrengsten bijeen worden gebracht en gezamenlijk verrekend worden."*

Zoals Kees Stob zegt in zijn analyse van de wijkenaanpak in Groningen: *Ontvlecht de taken en verantwoordelijkheden tussen ambtenarij en bestuur en tussen gemeente en corporatie. Leg de verantwoordelijkheid voor doorbraakacties neer bij die partij die de meeste uitvoeringskracht ervoor heeft.*

## Wat is er nieuw?

De wijkenaanpak heeft een doorbraak betekend in die zin dat gemeenten, corporaties en burgers (zij het vooralsnog een kleine actieve groep) gezamenlijk de opgave in de aandachtswijken hebben opgepakt. De wijkactieplannen zijn steeds een coproductie geweest van deze drie partijen, wat heeft gezorgd voor een gezonde onderlinge druk om de gemaakte afspraken na te komen.

We hebben ook succesvolle voorbeelden gezien waarin andere partijen zich verbinden aan de wijkenaanpak. Scholen, zorginstellingen of bedrijven kunnen net die energie en initiatieven inbrengen die nodig zijn om doorbreken te realiseren. En er liggen nog tal van kansen open.

Nogmaals: kijk bij het ontwikkelen van de visie met welke partijen er een gedeeld belang is en waar de energie in de wijk zit. Zorg ervoor dat je met die partijen op uitvoerend, maar ook bestuurlijk niveau tot overeenstemming komt.

We zien hoe belangrijk het is om verhoudingen zakelijk te houden, gemaakte afspraken vast te leggen en elkaar er op aan te spreken als afspraken niet worden nagekomen. Met behoud van flexibiliteit: Succesvolle wijkenaanpak vraagt om een lerende omgeving, die inspeelt op lokale behoeften en ontwikkelingen.







Drie jaar experimenteren met verschillende aanpakken van samenhang in de wijk heeft tal van lessen opgeleverd voor de aanpak van aandachtswijken, maar ook voor de aanpak van andere situaties waarin problemen zich opstapelen of dreigen op te stapelen. Die lessen hebben we in de voorgaande hoofdstukken samengevat als 'vuistregels'.

In de zeven lokale experimenten hebben we veel ervaringen opgedaan. Het is vooral de lokale praktijk die laat zien wat werkt en wat niet werkt. De lokale projectleiders nodigen u dan ook van harte uit om u meer over hun aanpak te vertellen. Het moet echter duidelijk zijn dat er geen standaardreceptuur bestaat; de wijkenaanpak vraagt steeds om lokaal maatwerk.

Er liggen nog grote uitdagingen. We spraken daarover met Pieter Tops en Arjan van Gils, die als wetenschappelijk geweten en als ambassadeur hun naam aan het experiment verbonden.

Energie en gemeenschappelijk gevoel van urgentie

De problemen in de aandachtswijken zijn ingewikkeld en er zijn geen algemene en simpele oplossingen over wie de problemen moet aanpakken en hoe je dat moet organiseren. Steeds moet je vragen stellen als: Wat is er aan de hand en wat is daarvan de aanleiding? En dan: Waar zit het aangrijpingspunt? Waar zit energie en kracht? Soms is dat bij een instelling, soms bij een bewonerscollectief, soms bij individuen. Er moet een gevoel van urgentie zijn, een gemeenschappelijk streven, kracht en energie. Als je die aan elkaar koppelt, kan er iets moois ontstaan.

Geen foto, maar een film

De oplossing is bijna altijd iets van lange adem – en een marathon zet je anders in dan een sprint. Bekijk de wijk niet als foto, maar eerder als film: Waar komen we vandaan en waar gaan we naar toe? Kijk vooral door de voorruit om de richting te bewaken, maar kijk ook op het dashboard om te controleren hoe de wijk zich ontwikkelt en om aanknopingspunten te vinden voor nieuwe actie.

De voorbereiding duurt vaak te lang om de energie en het commitment van burgers en partners vast te houden. Eerst moet je massief inzetten op heroveren wat je verloren hebt. Laten zien dat je terugpakt en dat je de gemaakte afspraken waar kan maken. En dan afspraken maken over de volgende fase. Zorg dat je de wijk terug brengt op het niveau dat nodig is en bedenk welke onderhoudsdosis nodig is om te voorkomen dat de problemen terugkeren. Soms moet je de teugels ook weer even aanhalen.

Wijken verschillen

De wijken in het experiment verschillen sterk in omvang en in problematiek. Heechterp-Schieringen in Leeuwarden en Overdie in Alkmaar zijn andere wijken dan Rotterdam-Zuid en Den Haag Transvaal. Maar ook op het oog vergelijkbare wijken kunnen heel sterk verschillen. Belangrijk is de sociale cohesie: Is de wijk stabiel of is er een vlottende bevolking, met steeds weer nieuwe inwoners? Je moet dan een ander repertoire inzetten. Sociale cohesie is een grote kans. Bewoners in wijken met cohesie kennen de wijk en willen ook echt dat die wijk verandert. Vanuit die verbinding kan je mensen mobiliseren.

We moeten slimmer gebruik maken van de kennis die we over de wijk hebben: kennis over objectieve en subjectieve veiligheid, kennis over arbeidsmarkt, zorg en opleidingen en kennis over de huizenmarkt. Door deze informatie bij elkaar te leggen kan je een systematisch beeld vormen over hoe de wijk eruit ziet, over de doelen die je moet bereiken en over de manier waarop je die doelen kan bereiken.

Mensen verschillen

Burgerbetrokkenheid geeft een enorme impuls aan de aanpak. De uitdaging is om verder voort te bouwen op de energie die onder burgers is losgemaakt en om daarmee ook andere burgers te enthousiasmeren. Heel belangrijk daarbij is dat je concrete resultaten laat zien en aanspreekbaar bent. Daarmee stijgt het vertrouwen in de aanpak en zijn burgers eerder bereid om zelf mee te werken.

Bij lastige wijkproblemen hebben we het te vaak over dé burger. Dat is te simpel. We hebben te maken met een mix van verschillende soorten mensen, die ook een eigen benadering vragen. De Buurtonderneming Woensel-West maakt een interessant onderscheid tussen 'stakkers' en 'rakkers'. Soms zijn mensen slachtoffers, soms daders. Er zijn burgers die partner worden in de aanpak, er zijn

burgers die doelgroep zijn –en die ook best een rol kunnen spelen. En dan is er een groep waarvan je zegt: We rusten niet voordat ze zich gedragen.

Ga zoveel mogelijk uit van zelfredzaamheid. We kunnen het niet volhouden om alle problemen voor mensen op te lossen - en als je dat doet, zet je ze onbedoeld ook in een afhankelijkheidsituatie. We moeten de bal meer terug spelen. Mensen afspraken laten maken en aanspreken op hun eigen gedrag. Dan bestrijd je niet de symptomen, maar de oorzaken.

Mensen die vast zitten in een stapeling van problemen, verdrinken in de bureaucratie. Ook al heb je alles goed geregeld, ze weten het aanbod niet te vinden, omdat er zoveel tegelijkertijd nodig is. Met zulke mensen ga je intensief en op individuele basis aan de slag. Je maakt samen de analyse en het plan: Wat is het probleem? Wat moet eerst en wat zou hier werken? Hoe kan je dat bereiken? Maar soms is een buddy al genoeg: iemand die helpt en meedenkt om de eerste noodzakelijke stappen te zetten. Het kan net genoeg zijn om de eerste drempel weg te halen. En dat hoeft niet allemaal met professionals.

Interface tussen sectoraal en wijkgericht werken

De overheidsorganisatie kan aan kracht winnen door een slimmer samenspel tussen beleidskokers en frontlijnwerkers. In de frontlijn heb je sterke trekkers nodig, die kunnen rekenen op rugdekking door zowel de bestuurlijke als de ambtelijke top en die ruimte krijgen om te innoveren en coalities aan te gaan. Die frontlijners moeten zich laten leiden door wat er nodig is in de wijk – en niet door beleid of nota's. Dat vraagt veel van gebiedsmanagers en accountmanagers vanuit sectoren.

In de sectoren zit wat meer denkkracht en zijn er kortere lijnen naar de ambtelijke en bestuurlijke top. In de wijken zitten meer werkers of doeners, die verder van de top af staan. We moeten ervoor zorgen dat de informatie vanuit de beide invalshoeken op orde is. En ervoor zorgen dat mensen niet eindeloos blijven praten tot er een besluit wordt genomen. Ze moeten eerder aan hun leidinggevenden vragen om een besluit te nemen. En voer de druk op met bijvoorbeeld werkbezoeken van wethouders aan de wijk!

Beperk de frontlijnsturing tot de urgente en wijkspecifieke problematiek. Het vraagt van specialistische diensten dat zij zich niet opstellen als taakorganisatie, maar als capaciteitsorganisatie: ze moeten op het juiste moment de juiste mensen en producten inzetten. Maar ook dan blijf je een groot aantal taken centraal uitvoeren.

Concentreer je op de uitvoering en blijf in gesprek over de best werkbare verhoudingen en aanpak. Succesvolle wijkeraanpak vraagt om een lerende omgeving, die inspeelt op lokale behoeften en ontwikkelingen.

In alle gevallen: pas op voor het bouwen van een nieuwe structuur. Dat wordt al snel weer een eigen bureaucratistische organisatie. Probeer te schakelen tussen verschillende niveaus (wijk, stad, regio, rijk) en durf die niveaus te confronteren met de problematiek van de wijk.

Vitale coalities

De afgelopen jaren hebben gemeenten, corporaties en burgers vitale coalities gevormd om de opgave in de aandachtswijken op te pakken. De wijkactieplannen zijn steeds een coproductie geweest van deze drie partijen, wat heeft gezorgd voor een gezonde onderlinge druk om de gemaakte afspraken na te komen. We hebben ook succesvolle voorbeelden gezien waarin andere partijen zich verbinden aan de aanpak. Scholen, zorginstellingen of bedrijven kunnen net die energie en initiatieven inbrengen die nodig zijn om doorbraken te realiseren. En er liggen nog tal van kansen open. Kijk met welke partijen er een gedeeld belang is en waar de energie in de wijk zit. Zorg ervoor dat je met die partijen op uitvoerend, maar ook bestuurlijk niveau tot overeenstemming komt.

Borging

In de wijkeraanpak komen we authentieke en betrokken professionals tegen. Ze koesteren hun wijk en de daarop geënte aanpak. En die is kwetsbaar, zeker in economische krapte. Er is ook een zekere herhaling van projecten die er vroeger al waren. De succesvolle aanpakken vanuit de wijk zou je veel beter moeten borgen, door nieuwe routines te ontwikkelen en daarmee sectorale routines te vervangen die minder effectief zijn. We moeten investeren in het leervermogen – en het vrijblijvende eraf halen. Juist in de wijk, waar mensen uit verschillende kokers en disciplines elkaar ontmoeten, zou

je tot goede integrale oplossingen moeten komen. Maar die oplossingen moeten ook de kokers en disciplines overtuigen: Wat zijn ieders kerntaken en waar nemen we een gedeelde verantwoordelijkheid?

Trefwoorden zijn focus, energie en stoppen van de projectencarrousel. Een effectieve probleemaanpak maakt het nodig om *focus* te leggen op die problemen en die wijken waar dat het hardst nodig is. Kies met je partners voor een beperkt aantal doorbraakthema's die iedereen *energie* geven en die in de wijk het verschil kunnen maken. En beperk de *projectencarrousel* om geld en vooral tijd vrij te spelen voor de meest effectieve projecten.

De wijkenaanpak gaat een nieuwe fase in. In die fase zijn, zoals geldt voor alle maatschappelijke opgaven, minder publieke middelen beschikbaar. Juist nu komt het erop aan om burgers en maatschappelijke partners blijvend te verbinden. Er wordt een sterker beroep gedaan op de eigen kracht van de burger en de wijk. De overheid heeft tot taak om initiatieven vanuit de samenleving te stimuleren en te faciliteren. En om dat op efficiënte manier te doen. Het vraagt om een open en op samenwerking gerichte attitude. Met behoud van datgene wat werkt en een minimum aan bureaucratische structuren.

De vuistregels uit Werken aan Wijken kunnen daarvoor een handvat bieden. De uitdaging blijft om lokaal te zoeken naar de energie, coalitie, aanpak en organisatie die garant staan voor de beste resultaten.

## Samenvatting





Bij de start van de wijkenaanpak was duidelijk dat een aantal hardnekkige vraagstukken een systematische en effectieve probleemaanpak in bijna alle steden wordt belemmert. Zoals: Hoe brengen we samenhang in de aanpak; hoe betrekken we burgers en hoe zorgen we voor slagkracht? Zeven landelijke experimenten boden steden en het Rijk de ruimte om voor deze vraagstukken in de praktijk oplossingsrichtingen te ontwikkelen. Het gaat om innovatieve en onorthodoxe aanpakken met daaraan gekoppeld praktijkonderzoek, zodat de leerervaringen bruikbaar kunnen worden gemaakt voor andere wijken.

In deze rapportage gaan we in op de ervaringen die zeven steden en de programmadirectie Wijken van het ministerie van BZK (voorheen ministerie van VROM/WWI) hebben opgedaan in het experiment Samenhang in de Wijk.

In 2007 was al duidelijk dat een succesvolle aanpak van de problemen in aandachtswijken vroeg om een andere, meer samenhangende, manier van werken, waarin de vraagstukken van de wijk en haar bewoners in hun samenhang worden benaderd en lokale partijen en bewoners samenwerken om problemen op te lossen. De deelnemers aan het experiment Samenhang in de Wijk richtten zich op het doorontwikkelen van die samenhang. Zij experimenteerden met verschillende methoden en aanvliegroutes om een wijkenaanpak op de verschillende niveaus (bestuurlijk, management en uitvoerend) vorm te geven. Elk van de steden koos voor een eigen aanpak en iedere deelnemende stad legde accenten vanuit de lokale vraagstukken. Een aanpak die de wijk en haar bewoners centraal stelt en niet de organisatie en regelgeving. Steeds met als doel om daarmee concrete resultaten in de wijken te boeken en om lessen te leren voor een aanpak die ook in andere steden en dorpen, wijken en buurten de leefbaarheid kan verbeteren.

De steden experimenteerden met de volgende aanpakken:

- Alkmaar: Overkoepelende Ketenaanpak en Wijkactieteam Overdie
- Amsterdam: Programmatische Wijkaanpak en frontlijnwerken in de Kolenkit
- Den Haag: Koppeling Economie en Sociaal in Transvaal
- Eindhoven: Buurtonderneming Woensel-West
- Groningen: Doorbreken van gelaagdheid binnen gemeentelijke organisatie
- Leeuwarden: Aansluiting Fysiek op de Sociale Aanpak
- Rotterdam: Samenhangende Pleinenaanpak in Feijenoord

In deze samenvatting beschrijven we de opgedane ervaringen aan de hand van een praktijkkader. Dit praktijkkader stelt de burger en de wijk centraal en wijst op het belang van een situationele analyse en gedeelde visie. Daarnaast worden aanbevelingen gedaan om de gemeentelijke organisatie beter in te richten op de samenhangende wijkenaanpak en om de samenwerking met partners te verbeteren.





## Praktijkkader Samenhang in de Wijk



### Stel de burger centraal

Bij het centraal stellen van de burger gaat het om twee vormen van participatie:

1) *Participatie in de aanpak:*

Het samen met de burgers, ondernemers en andere partijen aanpakken van de problemen. Hoe betrekken we burgers actief bij het maken van plannen voor hun wijk en hoe bevorderen we eigen initiatief?

2) *Participatie in de samenleving:*

Het centraal stellen van de behoeften en mogelijkheden van de individuele burger. Hoe stimuleren we dat burgers in een achterstandssituatie een stapje maken op de participatieladder?

Belangrijke succesfactoren zijn:

- verbind de logica van de overheid met die van de burger
- geef burgers een actieve rol
- toon zichtbare resultaten
- investeer in zelfredzaamheid
- wederzijds vertrouwen
- burgers zijn niet gelijk.

#### 1. Verbind de logica van de overheid met die van de burger

Een belangrijk uitgangspunt binnen de zeven experimenten is dat burgers zoveel mogelijk participeren, maar je moet ook duidelijk maken over welke beslissingen zij wél en over welke beslissingen zij níét gaan. In verschillende wijken zien we de opgave om te schakelen tussen de systeemwerkelijkheid –gestuurd door de beleidscyclus, verordeningen, beschikkingen en verdelende rechtvaardigheid- en de situationele leefwereld die zoekt naar praktische en liefst snelle oplossingen. Het zijn juist de kleine, zichtbare dingen die op orde moeten zijn. Schoon, heel en veilig zijn daarbij absolute randvoorwaarden. Als je afspraken maakt met bewoners, moet je ervoor zorgen dat het snel geregeld is.

#### 2. Geef bewoners een actieve rol

De analyse van en visie op een wijk maak je altijd samen met burgers: Wat zijn de problemen en waar zitten die problemen? Wat zijn de kansen en waar zitten die kansen? Waar zit de energie in de wijk? In welke aanpakken of projecten hebben de bewoners vertrouwen?

Het wijkactieplan wint aan effectiviteit als de bewoners er vertrouwen in hebben dat op deze manier de kwaliteiten van de wijk worden versterkt en problemen in de wijk worden opgelost, zodanig dat zij er zelf ook aan gaan meewerken. Spreek daarbij heldere taal. Zorg ervoor dat het gevoel ontstaat dat je, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid en belang, samen voor een klus staat. In plannen en financiering moet ruimte over blijven voor initiatieven van onderaf en voor het aanpakken van problemen die zich tijdens de rit voordoen. En laat mensen zelf bepalen hoe en welke bijdrage ze willen leveren.

### **3. Toon zichtbare resultaten**

Communicatie en openheid zijn randvoorwaarden voor succes binnen een samenhangende wijkeraanpak.

Je moet bewijs leveren dat je werk maakt van de wijk. De aanpak is er pas als de resultaten zichtbaar zijn.

Werken aan wijken is mensenwerk – en dat werkt het beste als je dicht bij de mensen bent, midden in de wijk op een zichtbare en toegankelijke locatie. En het betekent ook aanspreekbaar zijn, kennen en gekend worden, op activiteiten komen en buiten kantooruren in de wijk zijn. Dat vraagt dus ook om personele continuïteit en betrokkenheid.

### **4. Investeer in zelfredzaamheid**

Veruit de meeste mensen redden zichzelf en hebben géén specifieke steun van de overheid nodig. In de aandachtswijken zien we echter (te)veel mensen in een achterstandssituatie – met een stapeling van sociale problemen: schulden, taalachterstand, lage opleiding, geen werk, problemen met de opvoeding en het dak lekt. Het oplossen van die problemen gaat moeilijk, omdat elk probleem is ondergebracht in een andere beleidskoker. Hulp is beschikbaar, maar wel vanuit die kokers. Wil je er aan werken, dan moet je de dialoog aangaan – niet door alle hulpverleners apart het gezin te laten benaderen, maar door één verantwoordelijke aan te wijzen. Hij benadert de burger als individu en niet als een serie klant dossiers uit verschillende disciplines. Eén gezin, één plan, één hulpverlener. Doel is het zelfredzaam maken van mensen, zodat ze hun problemen weg kunnen werken en kansen voor sociale stijging kunnen benutten. Dat is maatwerk: vaak is een steuntje in de rug voldoende, maar soms vraagt het langduriger begeleiding.

### **5. Wederzijds vertrouwen**

Wederzijds vertrouwen tussen burger en overheid is bij participatie cruciaal, zowel op wijkniveau als op individueel niveau. Binnen de gekozen aanpak moeten beide partijen er op kunnen vertrouwen dat er rekening wordt gehouden met elkaars belangen en dat gemaakte afspraken worden nagekomen. Een soortgelijke vertrouwensrelatie tussen de burger met meervoudige problematiek en zijn contactpersoon helpt bij het maken van afspraken en het naleven van die afspraken.

### **6. Burgers zijn niet gelijk**

Mensen verschillen in belangstellingen, mogelijkheden en gedrag.

Als het gaat om de aanpak: Er zijn mensen die zich volop inzetten als vrijwilliger. Laat hen duidelijk je waardering blijken. Daag anderen uit om op eigen wijze hun steentje bij te dragen.

Als het gaat om participatie in de samenleving: De meeste mensen vinden zelf hun weg. Er zijn mensen die daar in mindere of meerdere mate ondersteuning bij nodig hebben. En er zijn mensen die zich niet aan de regels houden en zich schuldig maken aan overlast, criminaliteit of illegaliteit. Ten aanzien van deze mensen moet de overheid zich een strengere rol aanmeten. Je mag van mensen verwachten dat ze hun eigen verantwoordelijkheid pakken. Stel mensen zelf verantwoordelijk; zij hebben rechten én plichten.

### Wat is er nieuw?

- Bewonersbudgetten hebben veel energie en burgerinitiatieven opgewekt. Verstandig is die initiatieven te honoreren die zich richten op blijvende effecten.
- Het buurtcontract in Woensel-West wordt door de bewonersraad opgesteld. Het laat zien hoe je bepaalde beslissingen ten aanzien van buurtbeheer met vertrouwen kan overlaten aan burgers.
- Door resultaten te laten zien en aanspreekbaar te zijn, stijgt het vertrouwen en zijn burgers eerder bereid om zelf mee te werken.

Ten aanzien van de participatie in de samenleving is het begrip zelfredzaamheid de centrale doelstelling geworden. Er zijn binnen de wijkenaanpak verschillende methodieken ontwikkeld voor een Achter de Voordeur-Aanpak, met als overeenkomst het principe één gezin – één plan – één regisseur. Deze opzet maakt het mogelijk om snel en samen met het gezin te werken aan problemen en kansen.

Het besef is gegroeid dat burgers niet op dezelfde manier benaderd mogen en kunnen worden. De meeste mensen weten zichzelf te redden. Er is een relatief kleine groep die ondersteuning nodig heeft, meestal een steuntje in de rug, soms intensiever begeleiding. En er is een groep die zich onttrekt aan regels en afspraken. Voor deze groep zal de overheid streng moeten optreden.

## Ga uit van gedeelde visie en analyse

Samenhangende wijkenaanpak begint met een grondige situationele analyse en een daarop gebaseerde visie, die gemaakt en gedeeld wordt met bewoners en partners in de wijk. Benut de reeds beschikbare kennis in de wijk, focus op de wijken en buurten met de grootste problemen en kijk waar de energie zit om concrete verbeteringen te realiseren.

Centraal staat daarbij het aanboren van energie, bestuurlijk commitment en concrete, meetbare en haalbare doelstellingen en activiteiten. Zorg dat een aanpak waarvan de effectiviteit is aangetoond structureel wordt geborgd in de organisatie en de begroting. Maar je zal ook criteria moeten stellen om projecten te stoppen.

### 1. Geef betekenis aan beschikbare informatie

Begin met een zorgvuldige analyse van de problemen en kansen in de wijk, aan de hand van statistische informatie, waarin de wijk wordt vergeleken met andere wijken en met de stad als geheel. Die informatie moet je vervolgens interpreteren, verklaren en invullen met experts in de wijk. Met een gedeeld beeld van de problematiek kunnen prioriteiten makkelijker worden gesteld en nemen bewoners meer verantwoordelijkheid in het verbeteren van de leefbaarheid in de buurt.

### 2. Focus in gebieden en problemen

Wijkenaanpak is voorrangbeleid. Je kiest voor een integrale wijkgerichte aanpak in die wijken waar een cumulatie van problemen is en je legt de focus op de urgente problemen, die zich ook op wijkniveau laten oplossen. Kies je deze focus niet, dan mist het gevoel van urgentie en raakt de aanpak te versnipperd om verschil te kunnen maken.

### 3. Er bestaat geen standaardaanpak

Het bepalen van de focus in de aanpak vraagt om een lokale keuze. Inhoudelijk zien we dat veel steden daarbij voortbouwen op het streven naar sociale stijging en sociale binding. We zien hierin een bevestiging van de aanbeveling uit Vitale Coalities in de Wijk: de hoogste prioriteit voor onderwijs en arbeidsmarktparticipatie en zorgen dat randvoorwaarden als veiligheid en huisvesting op orde zijn. Investerings in de wijk, gekoppeld aan een persoonsgerichte benadering, maken het mogelijk om bewoners zelf kleine stapjes te laten maken die zicht geven op voorwaardige participatie in de samenleving. Belangrijk element daarbij is het aanreiken van alternatieven, zodat bewoners en met name jongeren zich wel móeten ontwikkelen.

#### 4. Kijk waar de energie zit

Samenhangende wijkenaanpak vraagt om het losmaken van energie. En dat betekent dat je met burgers en andere partners bekijkt welke projecten het verschil kunnen maken en voor welke projecten zij zich hard willen maken. Bij de analyse moet je helder krijgen wie aan zet is en wie het meeste belang heeft bij het realiseren van de oplossing. Waar partijen zich vinden in een gezamenlijke probleemanalyse en visie komt energie vrij die mensen enthousiasmeert, verbindt en die nodig is om de institutionele klippen te omzeilen die in het uitwerken en uitvoeren van de aanpak ongetwijfeld opdoemen.

#### 5. Concrete, meetbare en haalbare doelen

Aan bestuurders, maar vooral aan burgers zal je steeds moeten laten zien wat de resultaten zijn van de inspanningen en op welke wijze zij bijdragen aan het oplossen van knelpunten en benutten van kansen. Kies daarom voor concrete en meetbare doelstellingen, waaraan je activiteiten verbindt die aantoonbaar effect hebben. Maar hou de doelstellingen ook realistisch: als zij onhaalbaar blijken, verliezen mensen vertrouwen in de aanpak.

Formuleer quick wins voor de korte termijn en laat zien hoe die bijdragen aan de doelstellingen op lange termijn.

#### 6. Meet de voortgang en effecten

Als verwachtingen worden gewekt, moet je ervoor zorgen dat je die verwachtingen waarmaakt. Daarom is het van groot belang om de voortgang te monitoren, de effecten in kaart te brengen en deze zichtbaar te maken. De analyse is geen foto, maar een film. Als de film de verkeerde kant uitgaat, moet je het script –de activiteiten- bijstellen.

#### 7. Stop de projectencarrousel

Vaak zien we de neiging om met tijdelijk geld nieuwe projecten op te starten, zonder goed te kijken naar de bijdrage van die projecten aan het geformuleerde wensbeeld. (Te)veel energie gaat verloren aan het zoeken naar financieringsbronnen, regelen van randvoorwaarden en afleggen van verantwoording over incidentele projecten. Ontwikkel en selecteer een pakket projecten dat de meeste kans biedt om de doelstellingen te realiseren. En benoem bij de start van ieder nieuw project steeds helder aan welke doelstellingen het bijdraagt, wat de beoogde resultaten zijn en hoe deze gemeten zullen worden. Spreek af bij welke resultaten je het project voortzet en bij welke resultaten je juist zal stoppen. Daarnaast: laat financiële prikkels niet de doorslag geven. Subsidies of bijdragen van derden zijn aantrekkelijk, maar alleen als zij direct bijdragen aan de realisatie van je visie. Organiseer bewezen aanpakken structureel en vervang daarmee routines die minder goed werken.

#### Wat is er nieuw?

De ervaringen in het experiment Samenhang in de Wijk en elders in de wijkenaanpak hebben een paar inzichten veel scherper gemaakt. Sleutelwoorden daarbij zijn *focus, energie en stoppen van de projectencarrousel*.

Kenmerkend voor de wijkenaanpak is het werken aan problemen die een zekere ontembaarheid hebben en waarvoor geen pasklare oplossingen voorhanden zijn. In verschillende wijken is dan ook gestart met een breed pakket aan maatregelen en initiatieven, terwijl de visie onvoldoende scherp was: er bestond géén eenduidig en controleerbaar beeld waar al deze maatregelen toe moesten leiden. En op veel plaatsen ontbreekt het nog aan een logisch systeem om de voortgang te bewaken, effecten te meten en op grond daarvan de aanpak bij te stellen.

Probleemanalyse is niet genoeg. Bepaal waar de werkelijke knelpunten en kansen in de wijk zitten en richt daar je pijlen op. Sluit aan bij het DNA van de wijk. En kies met je partners voor een beperkt aantal doorbraakthema's die iedereen energie geven en die in de wijk het verschil kunnen maken. Zet sterk in op het delen van de analyse en visie met burgers en andere partners in de wijk. Alleen zo ontstaat een gemeenschappelijk gevoel van urgentie. We hebben geleerd dat iedere wijk verschillend is, dat er geen standaardoplossingen bestaan en dat de aanpak steeds weer maatwerk is. De veelheid aan projecten in de aandachtswijken -met de bijbehorende financierings- en coördinatiestructuren- legt een te sterk beslag op de uitvoering. Kies voor aanpakken met een bewezen resultaat, die een zichtbare bijdrage leveren aan het realiseren van de hoofddoelstellingen.

En licht op basis hiervan bestaande routines door: Samenhangende wijkenaanpak is niet extra organiseren, het is slim organiseren. Het helpt daarbij om de aanpak aan het begin niet helemaal in te vullen of dicht te regelen. Laat ruimte voor de aanpak van vraagstukken en initiatieven die zich tijdens de uitvoering openbaren.

## Houd de overheidsorganisatie scherp

Samenhangende wijkenaanpak stelt andere eisen aan de gemeentelijke organisatie. Het gaat hierbij om de invulling van frontlijnsturing, persoonlijke vaardigheden, bestuurlijke en ambtelijke rugdekking en de verhouding tussen sectoren en gebiedsteams. Het is nuttig om bevoegdheden, mandaten en budgetten formeel te regelen, maar laat dit niet leiden tot vertraging in de uitvoering. Ook hier geldt dat er géén standaardaanpak bestaat: kijk naar de behoeften op wijkniveau en pas daar de organisatie waar nodig op aan.

Maar er is wel een aantal principes waar je rekening mee moet houden:

### 1. Stel uitvoering centraal

Het feit dat we de bewoner en de wijk centraal stellen, dat we uitgaan van een wijkgerichte situationele analyse en visie en dat we op lokaal niveau coalities moeten bouwen vraagt erom dat de gemeentelijke organisatie het primaat in de wijk legt. Binnen de wijk is een team actief dat, in samenspraak met bewoners en lokale partners, de wijkanalyse en visie opstelt en vervolgens ook de ruimte krijgt om die visie te verwezenlijken.

### 2. Sterke trekkers zijn onmisbaar

De problemen van aandachtswijken laten zich niet op reguliere wijze oplossen. Het is zoeken naar een andere, onconventionele wijze van opereren en naar medewerkers die dit ook echt kunnen. Mensen die ondernemerschap inbrengen bij de overheid, coalities kunnen smeden, durven te experimenteren en systeemwereld en leefwereld weten te overbruggen. Deze mensen moeten we scouten, faciliteren en trainen. En continuïteit is in dit werk erg belangrijk: het gaat om vertrouwen.

### 3. Rugdekking door ambtelijke en bestuurlijke top

Krachtige wijkenaanpak staat of valt bij commitment van de ambtelijke en bestuurlijke top. De pioniers in de frontlijn kunnen alleen hun werk doen als zij zich verzekerd weten van rugdekking van een sterke wethouder en directe toegang tot de ambtelijke top. We zien hoe belangrijk het is dat er ruimte ontstaat voor de uitvoering: Voorkom dat frontlijnwerkers te zeer worden belast met interne procedures.

### 4. Verbind de sectoren met de wijken

Veel van het werk voor de aandachtswijken wordt niet door een wijkteam gedaan, maar door sectorale afdelingen en diensten. Met het oog op efficiency, effectiviteit en de benodigde vakkennis is dat vaak ook beter. Vaak zijn sectoren en wijken echter gescheiden beleidswerelden, die weinig gebruik maken van elkaars kennis en ervaring. In dat geval is het verstandig om te werken met verbinders – medewerkers die hetzij vanuit het wijkteam, hetzij vanuit de sectoren de brug slaan naar de andere beleidswereld. De eerste opgave is het op orde krijgen van het reguliere werk – en om ook dit aan te doen sluiten bij de belangen van de bewoner en de wijk.

### 5. Ontwikkel –eventueel al doende- werkbare verhoudingen

Tempo, besluitvaardigheid en effectiviteit worden verhoogd door ruimte te geven aan de uitvoering. Dat betekent vooraf afspraken vastleggen over randvoorwaarden als budget, mandaat en samenwerking.



We zien echter ook en te vaak hoe gemeentelijke organisaties lam worden gelegd door formele discussies over mandaten, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en budgetten. Verspil daar geen tijd aan maar richt je op de inhoud en op de uitvoering. Als je vaart wil maken in de uitvoering kan het verstandig zijn om discussies uit de weg te gaan. Maak in dat geval niet te veel formele afspraken aan de voorkant maar creëer een lerende omgeving. Uitvoerders weten elkaar meestal wel te vinden, regel dus niet alles dicht op management/bestuurlijk niveau.

### **Wat is er nieuw?**

De complexe en gestapelde problematiek van de aandachtswijken vraagt om frontlijnsturing, het centraal stellen van de uitvoering. We hebben gezien dat dat niet kan zonder sterke trekkers die kunnen rekenen op rugdekking door zowel de bestuurlijke als de ambtelijke top. En die ruimte krijgen om te innoveren en coalities aan te gaan.

We hebben gezien hoe er spanning ontstaat tussen wijkgericht werken en sectoraal werken. Investeer in begrip en verbindingen tussen beide invalshoeken. Het grootste deel van het overheidswerk wordt – om redenen van efficiency en effectiviteit – binnen beleidskokers uitgevoerd. Blijf ervoor zorgen dat die basis goed op orde is.

Beperk de frontlijnsturing tot de urgente en wijkspecifieke problematiek: daarbij staat de integrale opgave in de wijk centraal en niet de werkwijze of regelgeving binnen de beleidskokers. Werkelijke frontlijnsturing vraagt van specialistische diensten dat zij zich niet opstellen als taakorganisatie, maar als capaciteitsorganisatie: ze moeten op het juiste moment de juiste mensen en producten inzetten. Maar ook dan blijf je een groot aantal taken centraal uitvoeren.

Het vraagt om een herordening van mensen in de sociale sector, een combinatie van grootschalig optreden (mechanieken, beheersmatig) en kleinschalig optreden (inspelen op specifieke behoefte en leveren van maatwerk).

We hebben geleerd hoe belangrijk handelingsruimte is voor frontlijnwerkers, maar we hebben ook gezien hoe moeizaam discussies over mandaten en budgetten lopen. Juist daarom is de verbinding tussen sectoren en wijken zo belangrijk: concentreer je op de uitvoering en blijf in gesprek over de best werkbare verhoudingen en aanpak.

## **Bouw vitale coalities**

Kenmerkend voor een samenhangende wijkenaanpak is de samenwerking tussen gemeente, bewoners en lokale partijen. Centraal staat het begrip vitale coalities: samenwerkingsverbanden die erin slagen om energie los te maken en doorbraken te realiseren. Daarbij is er een aantal vuistregels: Externe druk, door externe financiering en verantwoording, stimuleert wijkteams om resultaatgericht te werken. Wijkgericht werken is vraaggericht en geeft burgers wezenlijke invloed op de gemeentelijke prioriteiten. De overheid kan -en wil- bovendien niet alle maatschappelijke problemen alleen oplossen. Vitale coalities met bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties zijn noodzakelijk. Het wijkprogramma moet flexibiliteit bieden om in te gaan op ontwikkelingen in de wijken en om maatschappelijk en bewonersinitiatief te stimuleren. De overheid moet daarbij de partijen die een bijdrage kunnen leveren aan de wijk optimaal faciliteren.

Lessen zijn dat je je richt op een beperkt aantal relevante partners, externe druk creëert en benut. Coalities zijn nodig op bestuurlijk, managerial en uitvoerend niveau, met heldere afspraken tussen opdrachtgevers en -nemers.

### **1. Zoek naar het gemeenschappelijk belang**

In de 40 aandachtswijken zien we telkens drie dezelfde hoofdrolspelers: gemeente, corporaties en bewoners. Zij hebben elkaar gevonden in hetzelfde belang: investeren in de wijk en de bewoner om te zorgen dat de wijk aantrekkelijk wordt en bewoners zich net zoals in andere wijken kunnen ontwikkelen. Afhankelijk van de probleemanalyse en visie komen andere partners in beeld. Treed hierbij buiten de gebaande paden, zoek naar gedeelde belangen en kijk waar de energie zit om slagen te kunnen maken. Kansrijke partners zijn scholen, lokale –maar ook landelijke- ondernemers, zorginstellingen, spelers op het gebied van sport, cultuur en recreatie en ROC's, HBO's en universiteiten. Verschillende fondsen kunnen financiële of inhoudelijke ondersteuning bieden.

## 2. Creëer externe druk

Vitaliteit ontstaat pas als de coalitie de urgentie deelt en elk van de partijen er baat bij heeft dat de gemeenschappelijke visie ook echt gerealiseerd wordt. Laat daarom ook de partners hun commitment vastleggen en maak afspraken voor een langere periode. Het verhoogt de druk op alle partijen om er iets van te maken. Stuurgroepen mogen niet te groot zijn, maar de partners die de sleutel voor succes in handen hebben, moeten in ieder geval op bestuurlijk niveau vertegenwoordigd zijn. Op deze wijze blijven de organisaties ook op topniveau verbonden aan de aanpak.

## 3. Smeed vitale coalities op verschillende niveaus

Operationele samenwerking heeft plaats in de frontlijn, maar zoals eerder gesteld bij de gemeentelijke organisatie hebben de frontlijners rugdekking nodig van management en bestuur. Een goede coalitie strekt zich uit over 3 niveaus:

bestuurlijk: voor het bepalen en bewaken van de visie

managerial: voor het creëren van de randvoorwaarden

frontlijn: voor de operationele samenwerking.

## 4. Houd de verhoudingen zakelijk

De uitvoerende werkzaamheden worden vaak verricht door stedelijke diensten, gesubsidieerde instellingen of particuliere bedrijven. Beschouw de relatie met deze partijen niet als een gegeven, maar bekijk –wellicht via aanbesteding- welke partij de beste prijs - kwaliteit verhouding levert. In alle gevallen is het verstandig om de samenwerking zakelijk te houden. Dat wil zeggen: heldere schriftelijke afspraken, toezicht op naleving van die afspraken en consequenties als de afspraken niet worden nageleefd. Daarnaast, maar niet minder belangrijk: flexibiliteit om in te spelen op de lokale behoefte, en gevoel voor de omgeving. De kinderen in deze wijken verdienen de beste onderwijzers; de volwassenen verdienen de beste welzijnswerkers. Stuur niet op output, maar op outcome.

### Wat is er nieuw?

De afgelopen jaren hebben gemeenten, corporaties en burgers gezamenlijk de opgave in de aandachtswijken opgepakt. De wijkactieplannen zijn steeds een coproductie geweest van deze drie partijen, wat heeft gezorgd voor een gezonde onderlinge druk om de gemaakte afspraken na te komen.

We hebben ook succesvolle voorbeelden gezien waarin andere partijen zich verbinden aan de aanpak. Scholen, zorginstellingen of bedrijven kunnen net die energie en initiatieven inbrengen die nodig zijn om doorbraken te realiseren. En er liggen nog tal van kansen open.

Nogmaals: kijk bij het ontwikkelen van de visie met welke partijen er een gedeeld belang is en waar de energie in de wijk zit. Zorg ervoor dat je met die partijen op uitvoerend, maar ook bestuurlijk niveau tot overeenstemming komt.

We zien hoe belangrijk het is om verhoudingen zakelijk te houden, gemaakte afspraken vast te leggen en elkaar er op aan te spreken als afspraken niet worden nagekomen. Met behoud van flexibiliteit: Succesvolle wijkeraanpak vraagt om een lerende omgeving, die inspeelt op lokale behoeften en ontwikkelingen.



Het experiment Samenhang in de Wijk werd uitgevoerd in de periode 2009 – 2011 door zeven steden en de programmadirectie Wijken van het ministerie van VROM/WWI – later BZK. De deelnemers gingen op zoek naar vernieuwende methoden om de complexe en meervoudige problemen van aandachtswijken en hun bewoners op een samenhangende wijze aan te pakken. In samenwerking tussen de steden zelf, hun lokale partners en vooral ook de bewoners. Ook werd gezocht naar algemene lessen voor de samenhangende wijkenaanpak.

In het rapport *Werken aan wijken* hebben de deelnemers aan het experiment hun ervaringen beschreven: Wat was de opgave waar zij zich mee geconfronteerd zagen? Hoe hebben ze die opgave aangepakt en waarom? Wat waren de resultaten? Wat heeft er in de aanpak gewerkt en wat juist niet? En wat kunnen we uit hun ervaringen leren voor andere steden en wijken?

Op basis van de ervaringen in de zeven steden en zes tweedaagse bijeenkomsten van een gemeenschappelijke leergroep werd een praktijkkader ontwikkeld voor de samenhangende wijkenaanpak. Dit praktijkkader stelt de burger centraal en wijst op het belang van een situationele analyse en gedeelde visie. Daarnaast worden aanbevelingen gedaan om de overheidsorganisatie beter in te richten op de samenhangende wijkenaanpak en om de samenwerking met partners te verbeteren.

Elk van de zeven steden werd ondersteund door een extern expert. Zij schreven ieder een essay waarin de ervaringen in het experiment werden gekoppeld aan hun bredere expertise en ervaring. Deze essays zijn gebundeld in deel 2 van deze uitgave,

Aan het experiment namen de volgende personen deel:

Groningen:	Wessel Rothstegge	expert:	Kees Stob
Leeuwarden:	Ad van Alphen	expert:	Wim Hafkamp & Frank Wassenberg
Alkmaar:	Willemijn Bakker-Groot	expert:	Adelheid Roosen
	Marjon Hulsegge		
	Gertjan Geugjes		
Amsterdam:	Marijke Andeweg	expert:	Casper Hartman
	Hettie Politiek		
	Bob Karsenaar		
Den Haag:	Luc Meuwese	expert:	Pieter Tordoir
	Ramon Jaikaran		
Rotterdam:	Jos van der Velde	expert:	Willem van Spijker
	Ineke van der Meer		
	Xenia Heemskerk		
Eindhoven:	Henri Koolen	expert:	Lenny Vulperhorst
	Steven Grevink		
Ministerie van BZK:	Henk-Jan Bierling	expert:	Pieter Tops
	Rob Moioli		
	Martijn Kop		
	Wout Gelderloos		
Ambassadeurs:	Arjen van Gils		
	Jose Hilgersom		
Eindredactie:	Wout Gelderloos & Pieter Tops		
	met inhoudelijke bijdragen van Henk-Jan Bierling en Martijn Kop		





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

Mei 2011 | B-8563 1105