



## **De waarde van de wijk**

Perspectieven en verwachtingen van bewoners, gemeenten en professionals op de wijk

Maike Dautzenberg  
Carla Kolner  
Paul van Someren

## **De waarde van de wijk**

Perspectieven en verwachtingen van bewoners, gemeenten en professionals op de wijk

Amsterdam, 20 oktober 2008

Maike Dautzenberg  
Carla Kolner  
Paul van Soomeren

Met medewerking van:  
Justin de Kleuver

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Oriëntatie op de wijk en burgerparticipatie</b>	<b>5</b>
2.1	Wijken en buurten	5
2.2	Burgerparticipatie	11
2.3	Bewonersparticipatie in de wijk	13
2.4	Samenvatting	15
<b>3</b>	<b>De wijk als interventie-eenheid</b>	<b>16</b>
3.1	Gemeente	16
3.2	Bewoners	18
3.3	Professionele partners	20
3.4	Samenvatting	22
<b>4</b>	<b>Democratie in de wijk</b>	<b>24</b>
4.1	Bewonerparticipatie en lokale democratie: de voordelen	24
4.2	Spanningsvelden	25
4.3	Wijkparticipatie en politiek bestuur	28
4.4	Samenvatting	30
<b>5</b>	<b>Beschouwing</b>	<b>31</b>
5.1	Waarde van de wijk: pro en contra	31
5.2	Waarde van de wijk als interventie-eenheid	32
5.3	Waarde van de wijk voor de lokale democratie	32
5.4	Tot slot	33
	<b>Bijlagen</b>	<b>35</b>
Bijlage 1	Werkwijze	36
Bijlage 2	Lijst van geraadpleegde deskundigen	37
Bijlage 3	Literatuurlijst	38

# 1 Inleiding

Wijk- en buurtgericht werken staat hoog op de politieke agenda. Ook termen als gebiedsgericht werken of de 'territoriale benadering' vallen met enige regelmaat. Wat daarbij opvalt, is dat niet altijd duidelijk is over welk schaalniveau het gaat: een wijk, kleinere buurtjes, een dorp, een straat, een plein of een aantal huizenblokken. Bovendien wordt zelden de vraag gesteld of de wijk wel het juiste schaalniveau voor interventies is.

Bij wijkgericht werken zijn verschillende actoren betrokken: de gemeente, professionals uit de wereld van wonen, zorg en welzijn, de politie, en niet in de laatste plaats de bewoners zelf. Zij kunnen zeer uiteenlopende perspectieven hebben op activiteiten die worden georganiseerd in de wijk of buurt.<sup>1</sup> Van bewoners wordt verwacht dat ze een actieve inzet hebben bij het verbeteren van het leefklimaat in hun wijken en buurten. Maar is dat een reële verwachting, en zo ja, wat zijn de condities daarvoor?

Participatie van burgers in de wijk brengt bovendien een eigen dynamiek mee. Aan de ene kant leidt het tot betrokkenheid bij beleid, aan de andere kant kan het ook fricties veroorzaken. Bijvoorbeeld wanneer bewoners en bestuurders het niet met elkaar eens zijn over wie waarvoor verantwoordelijk is.

De bovenstaande overwegingen waren voor de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) aanleiding om een korte inventarisatie te laten uitvoeren. Deze inventarisatie moet inzicht geven in de perspectieven, posities en onderlinge relaties van de verschillende actoren, en kan daarmee helpen de kernvraag voor een advies over 'de wijk en burgerparticipatie' helder te krijgen. DSP-groep heeft deze inventarisatie uitgevoerd. Ze is gebaseerd op de onderzoeken in buurten en wijken die DSP in de afgelopen decennia heeft uitgevoerd. Deze onderzoeksgegevens zijn gespiegeld aan de ervaringen van DSP-adviseurs en een aantal externe deskundigen in het veld. We geven in de tekst steeds aan of de bron een onderzoeksrapport of een interview met een deskundige was.

## Onderzoeksvragen

In de inventarisatie staan twee vragen centraal:

### 1 De wijk als interventie-eenheid

Welke verwachtingen hebben de verschillende actoren – zoals bewoners, opbouwwerkers, woningcorporaties en gemeente – van de wijk, en hoe kijken zij aan tegen interventies op wijkniveau waarbij burgers inspraak krijgen?

Noot 1 Hoewel wijken en buurten niet hetzelfde zijn, zullen we ze in deze tekst – om saaiheid te voorkomen - door elkaar gebruiken als bijna-synoniemen. In hoofdstuk 2 gaan we nader in op het verschil tussen wijken en buurten.

## 2 Democratie op wijkniveau

Hoe democratisch is het overleg en de afstemming tussen bewoners, bewonersraden, gemeenteraden en overige actoren en waar liggen de spanningsvelden?

Deze inventarisatie is verkennend van aard. We beschrijven een aantal belangrijke bevindingen die uit de beleidsevaluaties naar voren kwamen, en signalen die we hebben opgevangen uit de praktijk. We geven dus geen oplossingen, maar benoemen problemen en dilemma's die ontstaan wanneer de wijk als startpunt wordt genomen voor beleid.

### *Leeswijzer*

In hoofdstuk 2 bakenen we de begrippen wijk en burgerparticipatie af. In hoofdstuk 3 gaan we in op de eerste onderzoeksvraag: we beschrijven de verwachtingen van de actoren ten aanzien van de wijk, en belichten het belang en de voor- en nadelen van bewonerparticipatie vanuit hun perspectief. In hoofdstuk 4 komt de tweede onderzoeksvraag aan de orde: de manier waarop bewonerparticipatie op wijkniveau wordt ervaren als vehikel om de lokale democratie te versterken. De wijkplatforms en andere vormen van bewonerparticipatie komen ter sprake, evenals de spanningsvelden die zich daarin voordoen. In hoofdstuk 5 reflecteren we kort op de wijk als schaalniveau voor interventies en als middel om lokale democratie te versterken.

In bijlage 1 staat beschreven hoe we de inventarisatie hebben uitgevoerd. In bijlage 2 staan de geïnterviewde deskundigen vermeld. In bijlage 3 ten slotte is een literatuurlijst opgenomen. Hierin is met sterretjes aangegeven welke DSP-onderzoeksrapporten zijn geselecteerd voor een algemene scan (1 sterretje) en welke rapporten direct zijn gebruikt in de tekst (2 sterretjes).

## 2 Oriëntatie op de wijk en burgerparticipatie

In dit hoofdstuk bakenen we de begrippen wijk en burgerparticipatie af. We noemen een aantal verschillen tussen wijken en buurten en schetsen de vlucht die het wijkgerichte werken in de afgelopen decennia heeft genomen. Vervolgens gaan we in op verschillende vormen van burgerparticipatie, waarvan deelname van bewoners aan wijkplatforms er één is. Voor dit hoofdstuk hebben we vooral geput uit de literatuur.

### 2.1 Wijken en buurten

Wijken zijn delen van een stad met een soortgelijke bebouwing waar ook de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen in ontworpen zijn. Maar wijken zijn primair administratieve gebieden. Het zijn indelingen binnen een gemeente die door een lokale overheid zijn vastgesteld, met een officiële status en duidelijke grenzen. De inwoneraantallen van wijken variëren sterk, van enkele honderden tot tienduizenden. Wijken zijn vaak weer onderverdeeld in buurten.

Buurten zijn delen van de stad die zich vanwege een bepaalde morfologie, ligging, of vanwege bepaalde kenmerken van bewoners, zoals sociaal-economische status of etnische herkomst, onderscheiden van andere delen van de stad. Binnen buurten worden soms 'buurtjes' onderscheiden, waarmee meestal wordt bedoeld op een aantal straten. 'Buurtjes' worden vaak geassocieerd met een levendig straatbeeld vol gezellige bedrijvigheid, waar bewoners met elkaar praten en elkaar helpen.

#### *Buurt als sociale gemeenschap*

De – meestal impliciete – vooronderstelling is dat buurten sociale gemeenschappen zijn, of behoren te zijn.<sup>2</sup> Mensen zouden, vanwege de geografische nabijheid, ook op een vanzelfsprekende manier het leven met elkaar (willen) delen.

De stadssociologische literatuur relateert echter al geruime tijd het belang van de buurt als sociale eenheid.<sup>3</sup> Zo constateerde de socioloog Van Doorn al in 1955 dat 'als tegenstuk van het schrikbeeld van de atomiserende, ontwortelde, vereenzamende grootstad (...) paradeert tegen het ideaal van de ware wijk "gemeenschap".'<sup>4</sup> Een hoewel Van Doorn zeker mogelijkheden ziet voor de wijk als integratiekader, pleit hij vooral voor enige realiteitszin. Over grote – en destijds nieuwe – stadswijken als Moerwijk en Sloterveer schrijft hij: 'Wij stellen uitdrukkelijk, dat ook volgens ons de moderne stadswijk belangrijke functies kan hebben. Deze zijn echter niet te vinden door het construeren van een ideaal gemeenschapsleven, maar door, uitgaande van bepaalde idealen, aansluiting te zoeken bij de reële mogelijkheden, die in de wijksamenleving besloten liggen.'<sup>5</sup>

Noot 2 Het is niet voor niets dat de woorden buurt, burenschap en nabuurschap dezelfde stam hebben.

Noot 3 Kleinmans, R.J. 2005.

Noot 4 J.A.A. van Doorn (1955) in: Sj. Groenman & H. de Jager (red.), 1970: p. 243.

Noot 5 Van Doorn, 1955: p. 251.

Hij haalt daarbij Peter Mann aan, die het onderscheid maakt tussen manifeste en latente burenerelaties.<sup>6</sup> Manifeste burenerelaties zijn de sociale interacties van elkaar bezoeken en samen iets ondernemen, ook wel aangeduid als *neighborliness*, terwijl latente burenerelaties verwijzen naar het vertrouwen dat er in geval van nood een beroep op elkaar kan worden gedaan.<sup>7</sup> In wijken hebben de meeste bewoners vooral behoefte aan latente, en in veel mindere mate behoefte aan manifeste contacten met buurtgenoten.

Van Doorn typeert dit als een onzichtbare vorm van goede buurschap. Dit kan worden beschouwd als een synthese van enerzijds de behoefte aan privacy en anderzijds de noodzaak van het kunnen rekenen op onderlinge hulp wanneer dat echt nodig is.

De observaties van Van Doorn hebben meer dan 50 jaar later nauwelijks aan actualiteitswaarde ingeboet.

## Wijkgericht beleid

Wijken en buurten zijn al geruime tijd onderwerp van beleid. Er is geen eenduidige definitie van wijkgericht werken. Ook wordt in verschillende plaatsen op verschillende manieren wijkgericht gewerkt. Wij verstaan onder wijkgericht werken 'het maken van beleid voor een afzonderlijke wijk en daar uitvoering aan'. Tot in de jaren '70 werden plannen gemaakt voor grootschalige sloop- en nieuwbouw in wijken en buurten. De 'sanering' van delen van steden was het gevolg van verkrotting of het feit dat de woningen uit de gratie waren omdat ze niet langer voldeden aan de behoeften van bewoners. Een bekend voorbeeld zijn de plannen voor sloop van grote delen van de Jordaan in Amsterdam van na de tweede wereldoorlog. Onder andere vanwege de vele protesten die dit soort plannen uitlokte werd eind jaren '70 het beleid van grootschalige saneringsoperaties verlaten en vond geleidelijk aan een omslag plaats in de richting van kleinschaliger stadsvernieuwing.

Daarbij is het streven om de stedenbouwkundige structuur – zoals het stratenpatroon en de rooilijnen – intact te laten, evenals de economische infrastructuur (winkels en markten) en de sociale verbanden tussen bewoners. Slechte woningen worden wel massaal vernieuwd. Het heet 'bouwen-voor-de-buurt'.<sup>8</sup> Van der Werf (1997) beschrijft deze periode als volgt: 'De eisen van de bewoners uit deze beginperiode worden uiteindelijk samengevat in de slogans "Bouwen voor de buurt" en "Baas in eigen buurt". Het gaat om nieuwe woningen voor de zittende bewoners, om maximalisatie van maatschappelijke mogelijkheden, om waardering van de buurtsamenleving en om zeggenschap voor de bewoners. Leidende begrippen zijn vernieuwing, keuzevrijheid, maatschappelijke ontplooiing, basisdemocratie en gelijke kansen.'

Nadat de stadsvernieuwingskaravaan eind jaren '80 door de steden is getrokken en Nederland zo ongeveer 'klaar' lijkt, ontstaat er in toenemende mate aandacht voor het beheer van al die mooie nieuwbouw, mede omdat veel stadsvernieuwers en volkshuisvesters tot hun schrik constateren dat er in de vernieuwde wijken en woningen hardnekkige sociale problemen blijven bestaan. In de meeste gemeenten ontstaat mede daardoor vanaf de jaren '90 onder verschillende benamingen een aanpak die we kunnen benoemen als 'wijk- en buurtbeheer'.<sup>9</sup>

Noot 6 Van Doorn 1955; Duyvendak 1999.

Noot 7 Zie ook Van der Graaf e.a. 2006.

Noot 8 Zie o.a. <http://www.kei-centrum.nl/>.

Noot 9 Hoewel er ook vroege voorlopers zijn zoals Apeldoorn waar al direct na de Tweede Wereldoorlog aan 'territoriale belangenbehartiging' wordt gedaan (De Boer e.a. 2006).

Verschillende namen en gedaantes duiken op. In Deventer bijvoorbeeld start men met een experiment<sup>10</sup> dat bekend wordt als de Deventer Wijkaanpak en navolging vindt in andere gemeenten.<sup>11</sup> Voor meer kleinschalige initiatieven worden beeldende termen gebruikt als 'Opkrieken' en de 'Buurtschakels'. Verder vinden in tal van wijken en buurten burgerinitiatieven plaats, waarvan 'Opzoomeren' een bekend voorbeeld is: bewoners van de Opzoomerstraat in Rotterdam nemen zelf de bezem ter hand om hun straat schoon te vegen, om vervolgens samen aan de koffie gaan. Doe-het-zelfactiviteiten zoals Opzoomeren zijn vooral gericht op het oplossen van een praktisch probleem, met ontmoeting en kennismaking als nevendoeel.

Daarnaast doen de buurtpreventieprojecten hun intrede, die speciaal gericht zijn op het vergroten van de veiligheid in de wijk – een naar Nederland overgevaarde versie van het Angelsaksische *neighbourhood watch*.<sup>12</sup> Eind jaren '80 start in Arnhem een zeer positief geëvalueerd proefproject.<sup>13</sup> Dit initiatief vindt overal in Nederland navolging, en sommige buurtpreventieprojecten lopen tot op heden zonder al te veel overheidsbemoediging door.<sup>14</sup>

Samenvattend kan worden gesteld dat in de afgelopen tien jaar het wijkgericht werken opvallend populair is geworden. Er zijn vier manieren om wijkgericht te werken.

### **1 Wijkontwikkeling**

Wanneer de nadruk ligt op bouwen, renoveren of vervangen van woningen en voorzieningen in een wijk wordt gesproken van wijkontwikkeling.

Wijkontwikkeling begon bij stadsvernieuwing, liep door in het bouwen-voor-de-buurt, en mondde uit in stedelijke vernieuwing en herstructurering (ISV). Het symbool voor wijkontwikkeling is de baksteen, de bouwkraan en een vernieuwde woning. Als voortrekker fungeert soms volkshuisvesting (woningcorporatie), en soms de gemeente. De laatste jaren richt deze – in aanvang vooral fysieke – operatie zich steeds meer op het vijfde prestatieveld van de BBSH<sup>15</sup>: beheer en leefbaarheid.

### **2 Wijkbeheer**

Wijkbeheer is vooral gericht op het schoon, heel en veilig houden van de wijk, dus op het onderhoud van al het grijs en groen in de wijk. Het symbool voor wijkbeheer is de bezem. De voortrekker is de wijk- of buurtbeheerder.

### **3 Sociale wijkaanpak**

Het wijkgerichte werk kan ook zijn gericht op het verbeteren van het sociale klimaat in de wijk. Het symbool is hier de buurtbarbecue; de opbouwwerker is de voortrekker. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) stimuleert deze aanpak met prestatieveld 1: *het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten*. Daaraan gekoppeld zijn doelstellingen als het bevorderen van zelfredzaamheid, onderlinge hulp en de eigen verantwoordelijkheid van burgers.

Noot 10 Zie bijvoorbeeld Idenburg en Van Soomeren 1994.  
Noot 11 Van Soomeren 1994, Gossink en Van Soomeren, 2002  
Noot 12 Van Dijk e.a. 1986.  
Noot 13 Van Burik & Van Dijk 1988.  
Noot 14 De Boer e.a. 2006.  
Noot 15 Besluit Beheer Sociale Huursector.



#### 4 Wijkparticipatie

De vierde manier is het minst zichtbaar,<sup>16</sup> omdat het vooral op het organisatorische en politieke vlak ligt. Hier speelt vooral het vraagstuk van de bestuurlijke vernieuwing: meer vraaggericht werken op basis van signalen uit de wijk, en de kloof tussen bestuur en burger verkleinen door directer contact met bewoners. Vaak gehoorde termen zijn inspraak en burger- of bewonerparticipatie.<sup>17</sup>

De vier manieren van wijkgericht werken lijken naar elkaar toe te groeien. Wijkparticipatie wordt steeds vaker toegepast, zowel in wijkontwikkeling, wijkbeheer en de sociale wijkaanpak. De daarin actieve partijen kijken ook meer over hun grenzen heen. Zo houden corporaties zich behalve met wijkontwikkeling bezig met wijkbeheer en de sociale wijkaanpak.

Een vergelijking van de vier manieren van wijkgericht werken laat zien dat vooral *wijkontwikkeling* wijkspecifiek is: het geld en de maatregelen zijn voor één bepaalde wijk bestemd, en niet voor andere wijken. Het gaat daarbij om flinke bedragen die ook op de gemeentebegroting drukken. Vaak zijn er echter ook investeringen van derden (corporaties) en rijks- en provinciegeld (ISV) mee gemoeid. Bovendien is bij wijkontwikkeling participatie in opkomst. Wijkontwikkelingsplannen worden bijvoorbeeld samen met bewoners gemaakt. Het *wijkbeheer* daarentegen is in feite niet wijkgericht. De beheersmaatregelen gelden voor alle wijken: het afval moet op een specifieke wijze worden opgehaald, het groen wordt op een bepaalde manier bijgehouden en de politie moet in de buurt aanwezig zijn. Bewoners kunnen het beleid op kleine punten bijsturen, maar het komt nauwelijks voor dat ze er een echte couleur locale aan kunnen geven. Dat laatste impliceert namelijk dat een gemeente daadwerkelijk accepteert dat een bepaalde wijk bijvoorbeeld een eigen afvaldienst inhuurt, de politie vervangt door burgerwachten, kiest voor wilde natuur of het groenbeheer in eigen hand neemt.<sup>18</sup>

De *sociale wijkaanpak* staat nog in de kinderschoenen, de gemeentelijke budgetten hiervoor zijn nog zeer beperkt.

*Wijkparticipatie* heeft wel potentie, maar kan ook een papieren tijger worden. Wanneer de gemeente wijkparticipatie daadwerkelijk vorm wil geven, is er een mentaliteitsverandering nodig, met investeringen in tijd en capaciteiten. We komen hier in hoofdstuk 5 op terug.

#### Wijkgericht werken in de praktijk

In bijna alle gemeenten zijn inmiddels wijkmanagers, dan wel buurtcoördinatoren of wijkregisseurs aangesteld.<sup>19</sup> Deze managers, coördinatoren en regis-

Noot 16 Een onzichtbaar aspect is dat de wijk een afgegrensd gebied is waar instellingen hun werkzaamheden organiseren en hun diensten aanbieden. Ook is het een niveau waarop statistisch materiaal wordt verzameld, onder andere door het CBS en gemeentelijke onderzoeksafdelingen.

Noot 17 We gebruiken de begrippen inspraak en participatie als synoniem. Het terrein van inspraak en participatie is echter omvangrijk en gecompliceerd omdat in tal van wetten en regelingen hierover zaken zijn vastlegt. Naast vanouds in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) nu bijvoorbeeld ook in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). Maar er zijn ook tal van lokale regelingen en besluiten.

Noot 18 De Amsterdamse stadsdelen hebben soms eigen vuilnisophaal, maar dat is dan alleen een schaalniveau hoger dan de wijk.

Noot 19 In de rest van deze tekst gebruiken we de verschillende functiebenamingen door elkaar, het gaat dan steeds om hetzelfde type functie.

seurs, die in dienst zijn van de gemeente, fungeren als het menselijke gezicht van de gemeente in de wijk en beschouwen zichzelf als 'de oren en ogen van de wijk'. Zij laveren tussen de wijk en de bewoners aan de ene kant, en de gemeente aan de andere kant.

In veel gemeenten zijn ook wijkraden opgericht, waarin vooral bewoners zitting hebben en soms vertegenwoordigers van de gemeente aanschuiven. In kleinere dorpen en gewone wijken volstaat meestal een wijk- of dorpsraad. In veel grotere wijken en vooral in de aandachtswijken waar de problemen groter zijn, zijn wijkplatforms actief. Daar zitten behalve bewoners en gemeenteambtenaren verschillende professionals aan tafel. Vanuit het aloude 'schoon, heel en veilig'-principe zijn het meestal partijen die zich bezighouden met welzijn, veiligheid en fysiek beheer. Soms schuiven raadsleden als toehoorder aan.

In grote stadswijken of aandachtswijken creëren gemeenten en professionals ook wel een eigen overlegstructuur om essentiële zaken en problemen die in de wijk spelen te bespreken: de zogenoemde sociale wijktafels (op uitvoeringsniveau) en wijkoverlegtafels (op directieniveau). Vaak nemen de wijkmanagers deel aan het overleg op beide niveaus, en vervullen zodoende een schakelrol. In sommige steden zijn wijkwethouders aangesteld, die ieder een of meer wijken onder hun hoede hebben. In andere steden is er één coördinerende wethouder voor wijkzaken of wijkgericht werken. Een enkele keer komt het voor dat de burgemeester het wijkgerichte werken in portefeuille heeft – vaak ligt er dan relatief veel nadruk op veiligheid.

De aanpak en ingezette instrumenten verschillen per stad of dorp. Sommige gemeenten werken met wijkplannen, waarbij bewoners in samenspraak prioriteiten vaststellen voor het stadsdeel of de dorpskern. Wijk- en dorpsraden krijgen soms ook eigen wijkbudgetten.

Wijkgericht werken kan worden uitgevoerd door één persoon, maar kan ook bestaan uit een hele afdeling met gebiedsmanagers, onder wie een aantal wijkmanagers functioneren.

In de meeste gemeenten is er dus een 'wijkmachinerie' ontwikkeld, zoals De Boer & Lugtmeijer het noemen. Deze is vooral effectief voor het fysieke beheer (2008: p. 2):

'Met behulp van wijkteams, wijkagenda's, wijkbudgetten en wat dies meer zij, is vooral de professionele samenwerking tussen gemeenten, corporaties, politie en welzijnswerk goed tot ontwikkeling gekomen en doelmatig gebleken bij de gezamenlijke aanpak van problemen op het gebied van leefbaarheid: schoon, heel en veilig.'

### **Recente ontwikkelingen in het wijkbeleid**

We beschrijven hier drie ontwikkelingen in het wijkgerichte werken: horizontale verbreding, verticale verdieping en een steeds verder reikende arm van gemeente en professionals.

#### *Horizontale verbreding: van fysiek naar sociaal*

In de loop van de jaren is onder de noemer 'leefbaarheid' de gebiedsgerichte aanpak verbreed naar veiligheid en sociaal beleid.<sup>20</sup> Met de komst van de Wmo

Noot 20 De Boer e.a. 2005.

krijgen zorg en welzijn nog extra aandacht.<sup>21</sup> Er wordt in toenemende mate aandacht gevraagd voor sociale samenhang, bewonerparticipatie en de communicatie met burgers. Een andere doelstelling is het versterken van de 'eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid' van burgers.<sup>22</sup> De Boer en Lugtmeijer zeggen daarover: 'Op veel plekken – en de laatste jaren steeds vaker – wordt de wijkmachinerie ook benut voor wijkgericht werken aan sociale samenhang en het stimuleren van contacten tussen bewoners.'<sup>23</sup>

In de praktijk blijft de grootste aandacht echter uitgaan naar de fysieke kanten van wijkbeheer. Een analyse van het werk van wijkambtenaren laat zien dat fysiek beheer 50% van hun werk omvat, het sociale aspect 30%, economie 5% en (met name sociale) veiligheid 15%.<sup>24</sup>

Overigens heeft een gezamenlijke actie gericht op de fysieke verbetering van de woonomgeving vaak als positief neveneffect dat de bewoners elkaar (beter) leren kennen. '*Bij veel activiteiten waarop het etiket "wijk" wordt geplakt, gaat het om "schoon, heel en veilig in de buurt". Het voordeel is wel dat partijen en bewoners elkaar daarmee leren kennen en elkaar ook in de toekomst beter weten te vinden*' (geïnterviewde deskundige).

#### *Verticale verdieping*

De wijk wordt steeds belangrijker binnen het lokale beleid en verovert een eigen positie in de verschillende lagen van het lokale bestuur. Het gaat intussen niet meer alleen om het fysieke beheer, leefbaarheid en sociale samenhang, maar ook om agendering, programmatisch werken en de regie nemen. In de vorm van wijkvisies, wijkactieplannen, wijkontwikkelingsplannen of wijkprogramma's worden langetermijndoelen en acties voor wijken en buurten opgesteld. Steeds vaker nodigen gemeenten bewoners uit om ideeën aan te leveren om de buurt of wijk te verbeteren, en deze te vertalen in concrete plannen.

Plannen met een programmatisch en lange termijn perspectief blijken overigens niet voor alle wijken geschikt te zijn.<sup>25</sup> Sommige gemeenten kiezen bewust voor een flexibele, korte termijn aanpak en ad hoc acties, om tegemoet te komen aan wensen van bewoners.

#### *Achter de voordeur*

Vanuit de behoefte om problemen in de kern aan te pakken, willen gemeenten steeds verder ingrijpen in het leven van bewoners. Een voorbeeld hiervan zijn gesprekken 'achter de voordeur', meestal met mensen met een achterstandspositie en/of een laag inkomen, met als doel het leven van deze mensen weer op de rails te krijgen.

De focus op gesprekken achter de voordeur leidt er in sommige gemeenten toe dat maatschappelijke partners en organisaties in dezelfde wijk, en bij deels dezelfde bewoners, gesprekken achter de voordeur voeren.

Noot 21 En al eerder (2001) met de opname van het prestatieveld 'wonen en zorg' als 6<sup>e</sup> prestatieveld in het BBSH (Besluit Beheer Sociale Huursector; het wettelijk kader voor woningcorporaties).

Noot 22 De Boer 2008; Lenos e.a. 2006. Zie ook b.v. P. Van der Graaf, S. Nieborg, D. Oudenampsen. M. Wentink. 2006. *Eindevaluatie Onze Buurt aan Zet*. Den Haag: Ministerie BZK.

Noot 23 De Boer & Lugtmeijer 2008: p.2.

Noot 24 De Boer & Lugtmeijer 2008.

Noot 25 De Boer e.a. 2006.

Aan de sociale wijktafel in De Geitenkamp (Arnhem) schuiven sinds kort vertegenwoordigers van de woningcorporatie, het maatschappelijk werk en de vrijwilligerscentrale aan. Op een gegeven moment komt het onderwerp 'achter de voordeur'- gesprekken ter sprake. Tot grote verbazing van alle aanwezigen blijkt dat er in de wijk tegelijkertijd vijf initiatieven op dit gebied (gaan) lopen.

De corporatie en het maatschappelijk werk voeren samen gesprekken in meer dan 100 multiprobleemgezinnen om hun behoefte aan voorzieningen te inventariseren. Inwonerszaken kondigt aan participatiecoaches gesprekken thuis te laten voeren in het kader van sociale activering. De vrijwilligerscentrale voert samen met de welzijnsstichting al drie jaar lang gesprekken bij bewoners thuis met als doel mensen te motiveren als vrijwilliger actief te worden in de wijk. De uitkeringsinstelling lanceert haar voornemen om mensen met een uitkering en een lichamelijke of geestelijke beperking thuis te gaan opzoeken. En ten slotte is er nog de opbouwwerker die in het kader van het Wijkvernieuwingproject op de deurbel drukt van mensen met een achterstandspositie om hen in een diepgaand gesprek te bewegen meer te participeren in de wijk.

De hoogste tijd voor onderlinge afstemming en samenwerking.

## 2.2 Burgerparticipatie

Burgerparticipatie betekent: *het deelnemen door burgers aan beleidsprocessen gericht op de publieke zaak bij de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid.*<sup>26</sup> Er zijn veel verschillende manieren om aan beleidsprocessen deel te nemen. Zo kunnen burgers actief zijn als raadslid, hoorzittingen bijwonen, bij commissievergaderingen inspreken, deelnemen aan burgerpanels en bewonersavonden, of een burgerinitiatief indienen.

Sinds de invoering van het dualisme staat participatie hoog op de politieke agenda. Participatie van burgers wordt van belang geacht om de lokale democratie te versterken en de kloof tussen overheid en burgers te verkleinen. Door beter te luisteren naar burgers en hen bij beleidsprocessen te betrekken, kan de kwaliteit en effectiviteit van gekozen oplossingen toenemen. Ook wordt verondersteld dat daarmee het vertrouwen tussen burgers en bestuur wordt versterkt.

### Vormen van burgerparticipatie

Er zijn verschillende vormen van burgerparticipatie te onderscheiden. We noemen er hier vier.

#### *Inspraak*

Burgerinspraak stelt burgers in staat hun stem te laten horen en invloed uit te oefenen bij de voorbereiding van beleid. Ze hebben echter geen beslissingsbevoegdheid. Inspraak vindt plaats in de fase van beleidsvoorbereiding, dus voordat besluitvorming plaatsvindt. Burgerinspraak is bij wet geregeld. De VNG heeft de gemeenten in 2006 per brief ingelicht over de meest recente wetwijziging als het gaat om de (model) inspraakverordening.<sup>27</sup> De gemeenteraad stelt de thema's vast waarover de burgers inspraak krijgen; het college van burgemeesters en wethouders is verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van de besluitvorming.

Noot 26 Pröpper e.a. 2006.

Noot 27 Zie VNG 2004.

### *Interactief beleid*

Interactief beleid wil zeggen dat bestuursorganen, burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven in een vroeg stadium worden uitgenodigd om mee te denken over een (algemeen) beleidsvoornemen. Het beleid wordt dus niet eenzijdig (van bovenaf) ontwikkeld.<sup>28</sup>

Een beleidstraject is pas interactief wanneer aan twee voorwaarden is voldaan: de burgers of organisaties zijn in een vroegtijdig stadium betrokken bij de voorbereiding en vorming van het beleid én ze kunnen daadwerkelijk invloed uitoefenen op de uitkomst. Ze zijn daarmee dus ook medeverantwoordelijk voor de besluitvorming.

Zowel inspraak als interactief beleid legt het initiatief om de burger bij het beleid te betrekken bij de overheid. Bij interactief beleid wordt er wel naar gestreefd om een deel van de verantwoordelijkheid voor het nemen van een besluit weer terug te leggen bij de burger.

### *Burgerinitiatieven*

Burgers kunnen zelf het initiatief nemen om projectvoorstellen in te dienen bij de gemeente of onderwerpen op de agenda van de raad te plaatsen, mits aan specifieke procedurele en inhoudelijke vereisten is voldaan. Vervolgens vindt reguliere besluitvorming plaats. Een burgerinitiatief kan uiteindelijk ook leiden tot een formele inspraakprocedure over een bepaald onderwerp of thema.

#### *Uit de gesprekken met een deskundige:*

In Deventer probeert men de bewoners zo veel mogelijk zeggenschap te geven. Dat gebeurt door hun eigenaarschap te geven met de daarbij behorende financiële middelen. Deze aanpak verandert de burger van passieve consument van overheidsdiensten naar producent van zijn eigen leefomgeving, zo wordt gezegd.

Het werkt als volgt. Bewoners worden uitgenodigd om een plan te maken gericht op het verbeteren van de leefbaarheid in de wijk, bijvoorbeeld de aanleg of verbetering van het onderhoud van een speelplek voor kinderen. De verschillende plannen worden gebundeld op wijkniveau en vervolgens voorgelegd aan de gemeente. De gemeente besluit welke middelen en capaciteit voor welke projecten worden ingezet. De gemeente participeert op die manier in bewonersinitiatieven. Het gaat om de ondersteuning van kortlopende initiatieven, voor maximaal twee jaar.

De bewoners wordt bij het indienen van de plannen duidelijk gemaakt dat ze maximaal 40 tot 50% van hun wensen kunnen binnenhalen. Meer is niet reëel; ook andere partijen, zoals de gemeente en de corporatie, hebben immers een agenda.

Vaak blijkt trouwens dat bewoners de middelen een stuk efficiënter inzetten dan de gemeente. In plaats van meteen iemand in te huren, zoeken zij vaak eerst naar alternatieven binnen hun familie- en kenniskring. Met andere woorden, bewoners die zelf verantwoordelijk zijn, blijken minder uit te geven dan ambtenaren die hetzelfde plan uitvoeren.

De ervaring – en ook onderzoek – leert inmiddels dat burgerinitiatieven veel minder 'spontaan' zijn dan aanvankelijk werd gedacht.<sup>29</sup> Vaak is een ambtenaar de initiator of fungeert een professional als voortrekker of ondersteuner. *'Burgerinitiatieven die spontaan uit burgers komen, heb ik eigenlijk nooit gezien, behalve als het om kleine zaken gaat, zoals een bankje in de straat'* (geïnterviewd raadslid).

### *Schriftelijke feedback op gemeentelijk beleid*

Een meer indirecte vorm van burgerparticipatie is de deelname aan onderzoek waarmee gemeenten feedback krijgen op hun beleid. Voorbeelden zijn het invullen van de vragenlijsten die onderdeel zijn van leefbaarheidmonitors, of deelname aan digipanelen, waarin een vaste groep bewoners periodiek hun me-

Noot 28 VNG 2004.  
Noot 29 Hurenkamp e.a. 2006.

ning geeft over gemeentelijke plannen of kwesties. Digipanelen zijn meestal gemeentebreed.

### **Formele en informele vormen van participatie**

Er zijn formele en informele vormen van burgerparticipatie. Voorbeelden van formele vormen zijn de inspraak via de raadsvertegenwoordiging, de inspraak bij belangrijke raadsbesluiten of bestemmingsplannen (via hoorzittingen en inspraakmogelijkheden), en bezwaarschriftenprocedures. De regels voor inspraak en bezwaarschriften zijn vastgelegd in landelijke richtlijnen en gemeentelijke verordeningen.

Informele vormen van burgerparticipatie zijn onder andere inloopavonden voor burgers (meestal rond een specifiek thema dat urgent is), kaartenacties waarin bewoners hun wensen kenbaar maken, gesprekken tussen bewoners en de wethouder, of het indienen van een burgerinitiatief. Informele vormen zijn minder structureel, meer experimenteel van aard en vaak ad hoc, of op projectbasis.

Het onderscheid tussen formeel en informeel is niet even altijd scherp te trekken. Bovendien zijn ook combinaties mogelijk. Binnen het lokaal bestuur neemt de interesse voor informele vormen van inspraak toe. De formele vormen van inspraak dreigen zo geïnstitutionaliseerd te raken dat ze 'bloedeloos en machinaal' worden.<sup>30</sup> Ook mobiliseren ze vaak vooral tegenstand. Informele vormen daarentegen bieden meer ruimte aan burgers en nodigen uit om op constructieve wijze naar oplossingen voor problemen te zoeken of bij te dragen aan contact en ontmoeting in de wijk (bijvoorbeeld door het organiseren van een buurtfeest of een 'opritborrel').

### **2.3 Bewonersparticipatie in de wijk**

In de wijk zijn diverse mogelijkheden voor formele en informele bewonerparticipatie.<sup>31</sup> Meer formele participatie vindt plaats in de wijkplatforms. Hierin kunnen burgers mede de agenda bepalen (problemen signaleren) en meepraten en adviseren over het wijkgericht werken. In sommige gemeenten zijn voor deze overlegorganen 'wijkspelregels' opgesteld: regels over de wijze van samenwerken, over de bevoegdheden van de burgers of over de besteding van wijkbudgetten. Burgers kunnen bovendien participeren in interactieve beleidstrajecten die betrekking hebben op een bestemmingsplan of nieuwe voorzieningen in de wijk.

Voorbeelden van informele participatie zijn de dorps- en wijkraden, maar ook de bezoekjes van bewoners aan de buurtcoördinator in de wijkwinkel bij wie burgers met vragen en klachten kunnen binnenlopen, of wijkgesprekken tussen wijkwethouders en bewoners. Informele participatie kan ook worden aangewengeld en gestuurd. Een voorbeeld daarvan zijn wijkacties om burgers te stimuleren initiatieven in te dienen om de leefbaarheid in de wijk te verbeteren. Door aparte wijkbudgetten vrij te maken, kunnen deze initiatieven vrij snel en zonder tussenkomst van de raad worden uitgevoerd. Een ander voorbeeld is het uitvoeren van een wijkshow. Wanneer naast bewoners ook wethouders

Noot 30 Pröpper e.a. 2006.

Noot 31 We spreken hier over bewonerparticipatie omdat het over wijken gaat. In de rest van de tekst gebruiken we bewonerparticipatie en burgerparticipatie als bijna-synoniemen.

en andere beleidsmakers daaraan meedoen, is dit een vorm van *management by walking around*. Het idee is dan dat bestuurders makkelijker signalen van bewoners oppikken en zich hierdoor laten inspireren voor hun beleid.

Volgens de geïnterviewde deskundigen is formele participatie vaker gericht op overleg over algemene vraagstukken, en informele participatie meer op 'doen', waarbij de activiteiten een eenmalig karakter hebben.

De mate van invloed die een bewoner kan uitoefenen, verschilt overigens sterk per onderwerp. Als het gaat om schoon, heel en veilig in de eigen wijk is de invloed veel groter dan wanneer het bijvoorbeeld gaat om de bouw of renovatie van woningen en herstructureringsoperaties. Bij sociale activiteiten in de wijk daarentegen, is de mening van de burger vaak wel weer doorslaggevend.

Bewoners worden direct uitgenodigd voor participatie in de wijk door een persoonlijke uitnodiging van de gemeente of via een oproep in een wijkkrant of huis-aan-huisblad.<sup>32</sup> Indirect worden ze voor participatie uitgenodigd via bewonersenquêtees ten behoeve van leefbaarheidmonitoren. Deze monitoren leveren belangrijke informatie voor het beleid op. Ze worden ook gebruikt om wijken met elkaar te vergelijken.

Ten slotte is er nog de bewonerparticipatie die door woningcorporaties wordt georganiseerd. Woningcorporaties zijn vanwege het 3e prestatieveld van de BBSH wettelijk verplicht om hun huurders bij het beleid en beheer te betrekken, maar zij hebben ook een praktisch belang bij bewonerparticipatie: actieve betrokkenheid van huurders bij het verbeteren of in stand houden van de leefbaarheid van de woonomgeving draagt bij aan de bescherming van het woningbezit. Ook krijgen de corporaties zo een beter contact met hun huurders (klantcontact). Dit type bewonerparticipatie is overigens niet altijd op wijkniveau georganiseerd, maar wordt bepaald door de locaties waar een corporatie haar woningen verhuurt.

### **Verschillende rollen voor bewoners**

Bewoners kunnen verschillende rollen hebben wanneer het gaat om participatie in de wijk en in lokaal beleid:<sup>33</sup>

- *Doelgroep van interventies*  
In wijken wordt beleid uitgevoerd, waarbij bewoners de doelgroep zijn. Het is dus belangrijk te weten wat er speelt bij bewoners en waar ze behoefte aan hebben.
- *Bron van informatie*  
Bewoners hebben unieke en onvervangbare kennis over hun eigen wijk en leefomgeving, over de mensen die er wonen, de sociale netwerken en wat er zoal speelt. De gemeente kan deze informatie gebruiken om beleid te ontwikkelen.
- *Adviseur*  
Bewoners kunnen in wijkplatforms en interactieve vormen van beleid meedenken, ideeën aandragen en advies geven over hoe beleid kan worden ontwikkeld en uitgevoerd.

Noot 32 Pröpper 2006.

Noot 33 De Boer & Lugtmeijer 2008; Pröpper e.a. 2008.

- *Kwaliteitsbewaker*  
Bewoners kunnen feedback geven op de kwaliteit van de interventies die worden gepleegd, of het nu gaat om het bedenken en opzetten ervan of om de daadwerkelijk uitvoering. Zij ervaren immers het meest direct de gevolgen van beleid.
- *Coproducent en bondgenoot*  
Bewoners kunnen ook zelf, en samen met professionele partners of de gemeente, projecten uitvoeren die de leefbaarheid van hun woonomgeving verbeteren. Onder het motto 'meer eigen verantwoordelijkheid' komt de uitvoering deels ook bij bewoners te liggen, die dit vaak weer in samenspraak doen met andere betrokken partijen.
- *Initiatiefnemer*  
Bewoners worden steeds vaker aangemoedigd om zelf initiatief te tonen, bijvoorbeeld door projecten in te dienen die de leefomgeving verbeteren.

## 2.4 Samenvatting

- De wijk is een populaire eenheid voor lokaal beleid en lokale interventies. Dit is niet nieuw. Door de jaren heen zijn wijken (en buurten) in meer of mindere mate een populair onderwerp van beleid geweest.
- In de meeste wijken is een 'wijkmachinerie' opgetuigd met wijkmanagers, wijkteams, wijk- en dorpsraden of wijkplatforms. De invulling verschilt sterk per gemeente. Het belang en de meerwaarde van de wijk als interventieniveau en als het schaalniveau waarop lokale democratie kan worden versterkt, lijkt nergens ter discussie te staan.
- Van oudsher is op wijkniveau de focus gericht op de fysieke aspecten van leefbaarheid. De laatste jaren krijgt de sociale leefbaarheid meer aandacht, door het bevorderen van contacten tussen burgers onderling.
- Voor veel gemeenten is de wijk hét niveau om burgerparticipatie te organiseren. De bewoners weten wat er in de wijk speelt en ervaren direct de urgentie van de problemen, die zich immers letterlijk dicht bij hun huis voordoen. Het doel is de betrokkenheid en inzet van burgers te bevorderen en de kloof tussen overheid en burger te verkleinen.
- Naast de formele vormen van participatie biedt de wijk veel mogelijkheden voor informele burgerparticipatie. Juist deze lijken steeds meer aandacht te krijgen, mede omdat ze minder tegenstand en meer medestand creëren.
- De manier waarop burgerparticipatie vorm krijgt, wisselt sterk per gemeente. Bewoners kunnen in burgerparticipatietrajecten verschillende rollen aannemen, van informant en adviseur tot kwaliteitsbewaker, coproducent of initiatiefnemer. Deze rollen verschillen met name in de mate van verantwoordelijkheid en beslissingsbevoegdheid.



## 3 De wijk als interventie-eenheid

In dit hoofdstuk gaan we in op de eerste onderzoeksvraag: de wijk als interventie-eenheid. We beschrijven de verwachtingen die de gemeente, bewoners, en professionele partners in wonen, welzijn en veiligheid hebben ten aanzien van de wijk. We belichten vanuit hun perspectief de voordelen van bewonerparticipatie, maar ook de spanningen en fricties die zich daarbij voordoen.<sup>34</sup>

We baseren deze paragraaf grotendeels op vier vrij recente onderzoeksrapporten, omdat daarin de perspectieven van actoren het meest duidelijk naar voren kwamen. Dit zijn de evaluaties van wijkgericht werken in vijf Randstedelijke gemeenten, in acht kleinere en grotere gemeenten in Gelderland, in Amsterdam-Noord, en in zeven middelgrote gemeenten in Noord-Holland. Om herhaling in de voetnoten te voorkomen, vermelden we deze bronnen één keer.<sup>35</sup> Daarnaast putten we uit de interviews die we hebben gehouden met belangrijke sleutelfiguren.

### 3.1 Gemeente

Voor gemeenten is de wijk hét schaalniveau voor interventies om de leefbaarheid te verbeteren en de sociale samenhang te versterken. Problemen met leefbaarheid en sociale samenhang kunnen in de wijk tijdig worden gesignaleerd en aangepakt. Met burgers als informanten over wat er speelt en leeft in de wijk, kunnen prioriteiten worden gesteld, concrete activiteiten worden uitgevoerd en burgers direct worden betrokken.

De gemeenten verwachten met wijkgericht werken de volgende doelstellingen te kunnen realiseren:<sup>36</sup>

- Een vraaggerichte aanpak in de gemeente bevorderen, bijvoorbeeld door direct te reageren op signalen van bewoners over problemen in de wijk.
- De burgerparticipatie bevorderen en de (sub)lokale democratie versterken, door bewoners te betrekken bij het verbeteren van hun woon- en leefomgeving, en hen daar medeverantwoordelijk voor te maken.
- De afstand tussen de gemeente en de bewoners verkleinen; de wijk of buurt is dan het niveau waarop zij een directe communicatie met bewoners mogelijk achten.
- De zelfredzaamheid van burgers vergroten en hun eigen verantwoordelijkheid stimuleren.

De wijkmanagers, buurtcoördinatoren of wijkregisseurs zijn degenen die de doelen en verwachtingen van de gemeente in de wijk moeten waarmaken. Zij moeten de bewoners bij elkaar brengen, aanzetten tot actie, en misverstanden beslechten. Soms ook hopen gemeenten dat zij als vliegwiel fungeren om veranderingen in de gemeentelijke organisatie op gang te brengen. Wijkmanagers staan als het ware tussen bewoners en de gemeente in en vervullen zodoende een belangrijke schakelrol. Wijkmanagers werken vaak nauw samen met opbouwwerkers, die de vaardigheden hebben om direct met bewoners te werken.

Noot 34 Partners uit de zorg vallen buiten het bestel van deze inventarisatie.

Noot 35 De Boer e.a. 2005, 2006, 2008; Van den Andel & Lugtmeijer 2006.

Noot 36 De Boer & Lugtmeijer 2008.

*'Alles staat of valt met een goede opbouwwerker, die heeft de contacten met bewoners, daar moet het gebeuren, die moet het doen. De opbouwwerker kan ervoor zorgen dat bewoners niet blijven hangen in 'klachten' en een 'hakken in het zand'-houding, maar ook constructief meedenken en zelf verantwoordelijkheid leren dragen'* (wijkmanager Arnhem).

## **Grenzen aan de wijk als eenheid voor beleid**

### *Schakelen tussen schaalniveaus*

In de dagelijkse praktijk blijkt de wijk slechts een van de vele schaalniveaus waarop beleid wordt gevoerd. Zoals we hiervoor hebben aangegeven, worden op individueel of gezinsniveau 'achter de voordeur'-gesprekken gevoerd, en op blokniveau portiekgesprekken. Niet alleen op wijkniveau, maar ook op het niveau van het stadsdeel of de stad, de regio en zelfs landelijk wordt beleid gemaakt dat van invloed is op de wijk en de bewoners die er wonen.

Uit onderzoek van Huffstadt naar stedelijke vernieuwingsprocessen blijkt dat partijen die verantwoordelijk zijn op het ene schaalniveau zich niet bezighouden met zaken die spelen op andere schaalniveaus.<sup>37</sup> Dat veroorzaakt langs elkaar lopend, overlappend of schurend beleid en miscommunicatie. Als voorbeeld geeft zij de inbreng van bewonerservaringen op een hoger niveau: 'Zo wordt [...] keer op keer weer geconstateerd dat praten met bewoners op het niveau van het project niet lukt aan de hand van mooie nieuwe plannen' (p. 18). Volgens Huffstadt is een van de belangrijkste uitdagingen voor stedelijke vernieuwing dan ook dat beleidsmakers en uitvoerders zich bewust worden van de verschillende niveaus en hun strategie en communicatie daarop afstemmen. 'Praten op dat niveau lukt wel als het gaat over zaken als de eigen woning, de mogelijkheden voor de eigen toekomst, de rechten en plichten bij herhuisvesting, de dagelijkse leefbaarheid, veiligheid en beheer' (p.18).

### *Botsende belangen*

Wijkbelangen sporen niet altijd met stadsbelangen. Een bekend voorbeeld daarvan is dat de gemeente in de wijk tegen de zin van bewoners een locatie aanwijst als opvanghuis voor verslaafden of daklozen. Raadsleden, wijkwethouders en wijkmanagers kunnen niet vanzelfsprekend tegemoetkomen aan de wensen en eisen van de bewoners. Tegelijkertijd moeten zij behoedzaam communiceren om hun relatie met de wijk niet blijvend te beschadigen.<sup>38</sup>

Om stads- en wijkbelangen niet te veel uit elkaar te laten lopen, zijn er 'lijntjes' nodig tussen de verschillende niveaus. Wijkcoördinatoren, wijkwethouders en raadsleden zijn actief op wijk-, stads- en soms zelfs straatniveau, maar komen daardoor ook wel eens in een spagaat terecht omdat niet alle belangen makkelijk verenigbaar zijn.

### *Hoe wijkgericht is wijkgericht*

De gemeentelijke afdelingen beheer en ruimtelijke ontwikkeling werken tot op zekere hoogte wijkgericht. Activiteiten als de vuilnisophaal en het groenonderhoud vinden immers in alle wijken plaats, maar de uitvoering is per wijk georganiseerd. Andere afdelingen, zoals de diensten maatschappelijke ontwikkeling en zorg en welzijn, opereren niet vanuit de specifieke problemen in een wijk of de buurt, maar richten hun beleid op specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld ouderen), en het wegwerken of compenseren van achterstanden. Dit beleid is in

Noot 37 Huffstadt 2007.

Noot 38 De Boer 2005.

principe hetzelfde voor alle wijken in de gemeente.

#### *Te hoge ambities*

De gemeenten kunnen nauwelijks aantonen wat de resultaten zijn van hun wijkgerichte beleid. De doelen en verwachte opbrengsten blijven zo abstract en hoog gegrepen, dat ze nauwelijks meetbaar zijn.

Ook hebben de wijkmanagers weinig bevoegdheden en middelen tot hun beschikking. Of zij zaken voor elkaar krijgen, hangt vooral af van hun diplomatieke vaardigheden en overredingskracht, omdat de daadwerkelijke uitvoering en bevoegdheden in andere handen liggen.

### **3.2 Bewoners**

Bewoners verschillen sterk in de mate waarin ze zijn gericht op de wijk of de mate waarin zij zich voor de wijk willen inzetten. Zo maakt de WRR (2005) een onderscheid naar:

- Actieve burgers: zij hebben vertrouwen in de overheid, richten bewonersplatforms op en tonen hun betrokkenheid met daadwerkelijke inzet (ca. 20% van de bewoners).
- Afhankelijke burgers: zij zijn gezagsgetrouw, willen graag worden geïnformeerd over lokaal beleid, willen ook investeren in de buurt, maar zijn daar niet heel actief (ca. 26%).
- Afzijdige burgers: zij zijn consumptief gericht en houden zich afzijdig van overheid en politiek (31%).
- Afwachtende burgers: zij stellen zich kritisch en calculerend op en zijn niet geïnteresseerd in democratische instituties (23%).

Bewoners interesseren zich primair voor datgene wat zich afspeelt in en rondom de eigen woning. Ze willen zich vooral inzetten voor concrete activiteiten dichtbij huis die een zichtbaar resultaat opleveren. *'Een speeltuin of hangplek, een verkeersdrempel of een bankje op het plein, het gaat ergens over en het resultaat is direct zichtbaar. Daar zelf invloed op kunnen uitoefenen maakt lokale politiek tastbaar en interessant voor de burger'* (raadslid).

Daarnaast is de inzet van bewoners vaak ad hoc en probleemgericht. Een verkeersongeval waarbij een kind wordt doodgereden of een serie inbraken in de buurt brengt de gemoederen in beweging en zet aan tot concrete actie. Tot voor kort vonden veel bewoners de continue zorg voor een schone en veilige woonomgeving in het algemeen een taak van de gemeente en de politie. Recentelijk wordt het steeds 'normaler' gevonden dat zij daaraan zelf ook een steentje bijdragen. Dat heeft ook voor henzelf voordelen, omdat het niet alleen een schone en veilige woonomgeving oplevert, maar ook het gevoel geeft iets nuttig te doen en meer contact te krijgen in de buurt.

#### **Grenzen aan wijkgericht werken**

##### *Geen vanzelfsprekende leefwereld*

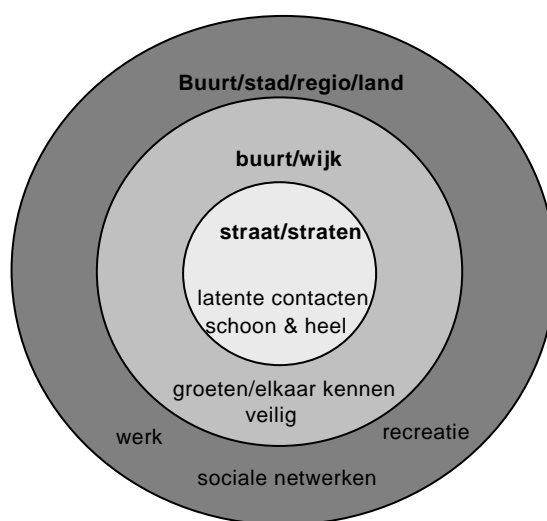
Onderzoek laat zien dat ca. 25% van de Nederlandse bewoners zich geaard en gehecht voelt in de eigen buurt – een percentage dat nauwelijks varieert tussen voorstands- en achterstandswijken.<sup>39</sup> Vooral ouderen, mensen met kinderen –

Noot 39 Van der Graaf & Duyvendak 2008. De verschillen tussen bijvoorbeeld gewone wijken en prioriteitswijken zitten vooral in het percentage bewoners dat zich onthecht en vervreemd voelt

vooral moeders – en natuurlijk de kinderen zelf zijn vanwege verminderde mobiliteit meer aangewezen op de eigen wijk en buurt. Hier zoeken zij hun sociale contacten. Maar voor veel bewoners is de wijk in sociaal opzicht, maar ook wat werk en recreatie betreft, niet 'een vanzelfsprekende leefwereld'.<sup>40</sup> Hun sociale netwerken liggen voor een deel buiten de eigen buurt of wijk.<sup>41</sup> De wijk bestaat voor hen vooral uit de eigen woning en enkele omliggende straten.<sup>42</sup> Lang niet alle bewoners voelen zich dan ook aangesproken door of betrokken bij wijkgericht werken.

In de Brabantse plattelandsgemeente Heeze-Leende bleek uit onderzoek dat voor 90% van de bewoners de wijk of buurt niet meer was dan de eigen woning plus een aantal straten eromheen. Bijna een derde van de ondervraagden wilde graag actief worden in de wijk, maar dan wel op het niveau van de eigen straat. Als sociale activiteit kozen bewoners dan ook voor een 'opritborrel', en niet voor een buurtfeest (Project 'Wmo in de buurt', DSP-groep).

Vanuit bewoners bezien, spelen de thema's waar gemeenten op wijkniveau op inzetten zich op een ander niveau af. Dat geldt bijvoorbeeld voor de verschillende aspecten die aan leefbaarheid en sociale samenhang te onderscheiden zijn, die nu in het kader van het eerste prestatieveld van de Wmo sterk op wijken en buurten zijn gericht. De onderstaande figuur, waarbij elke cirkel een niveau weergeeft illustreert dit. Schoon en heel zijn items die spelen op het niveau van de straat, of enkele straten; veiligheid op het niveau van de buurt en sociale netwerken op het niveau van de buurt, maar ook de stad of regio (zelfs landelijk en internationaal).



#### *Niet representatief*

Mensen met een laag opleidingsniveau, allochtonen en jongeren zijn zwaar ondervertegenwoordigd in wijkplatforms en wijkraden. Deze gremia lijken overall sterk te vergrijzen. Participatiemethoden zoals een wijkplatform schrikken nog steeds veel burgers af. Ze worden ook wel 'witte' methoden genoemd, ofwel

---

in de buurt.  
 Noot 40 T. Lupi geciteerd in: Evenblij, M. 2007.  
 Noot 41 Völker & Flap 2007.  
 Noot 42 Zie Frieling, M. 2007: voor 78% van de ondervraagde bewoners bestaat de buurt uit enkele aangrenzende woningen, de eigen straat, of het flatgebouw waar ze wonen.

een onderdeel van de typisch Nederlandse vergadercultuur, en dat spreekt lang niet iedereen aan.

#### *Te veel gevraagd*

Bewoners stuiten bij langetermijntrajecten en langdurige inspraakprocedures soms op hun grenzen. Daar is geduld voor nodig en soms ook meer inzicht en kennis van het bureaucratische proces dan van een gemiddelde bewoner mag worden verwacht.

Mondige en actieve burgers maken zich al snel populair bij gemeenteambtenaren en professionals. Het gevaar bestaat dat zij te pas en te onpas worden uitgenodigd voor bewonersavonden, werkgroepen, en dergelijke, zeker wanneer in een wijk veel verschillende trajecten lopen die niet zorgvuldig op elkaar zijn afgestemd. 'Nee' zeggen is niet zo makkelijk, ook niet voor mondige burgers. Een van onze sleutelfiguren vertelde: *'Ik belde een bewoonster uit de buurt die altijd op onze inspraakavond verschijnt maar deze keer ontbrak. Ik was bang dat de uitnodiging haar niet had bereikt. Geëmotioneerd vertelde ze dat ze deze maand al vijf keer was gevraagd en dat dit toch echt te veel werd.'* Verschillende geïnterviewden benadrukten dan ook dat bewonersparticipatie vooral prettig of interessant moet zijn voor bewoners. *'Ze moeten het vooral ook leuk vinden om mee te doen.'*

### **3.3 Professionele partners**

Voor professionals in wonen, welzijn en veiligheid is de wijk primair een werkgebied waar hun cliënten wonen. Direct klantcontact hoort daar vaak bij, soms individueel (bijvoorbeeld in het maatschappelijk werk) en soms met groepen bewoners (politie en overlastgevendende jongeren). Professionals werken bovendien op wijkniveau graag samen met andere professionals. De wijk is een overzichtelijk werkgebied, waar zij snel en makkelijk in contact kunnen komen met andere partners.<sup>43</sup>

Bewoners worden ingeschakeld als informant om een beeld te krijgen van het type dienstverlening waaraan behoefte is, of als bondgenoot en coproductent om de effectiviteit van de uitvoering te bevorderen. Bij dat laatste valt te denken aan activiteiten om de wijk schoon en heel te houden, of om de sociale contacten tussen bewoners te bevorderen.

In het kader van het traject *Wmo in de buurt* is in 9 pilotwijken in Nederland gewerkt aan het bevorderen van de leefbaarheid en sociale samenhang. Een eis voor deelname aan dit traject is dat er een verbinding wordt gemaakt tussen het Wmo-beleid van de gemeente en het wijk- en buurtbeheer, en dat in de wijk wordt gewerkt met integrale teams, waarin behalve de gemeente ook partners uit welzijn, wonen en zorg zitting hebben.

Na twee jaar blijkt dat het werken in deze teams als zeer positief wordt ervaren, al geven sommige teams aan dat 'het vooral de professionals zijn die bewegen'.

Een kritische succesfactor van dit type teams is dat de leden mandaat hebben in de eigen organisatie, waardoor ze daadwerkelijk en snel actie kunnen ondernemen. Een andere succesfactor is de beschikking over budgetten.

Een goed voorbeeld is de kleine slagvaardige projectgroep die in IJburg aan het werk is. De projectgroep bestaat uit de Wmo-projectleider van de gemeente, een marktmeester, een directeur van een woningcorporatie en een huisarts. Zij bespreken de problemen die zij hebben opgevangen via bewoners of wijkprofessionals, beoordelen de omvang en urgentie en pakken reële problemen van enige omvang direct aan. Zo nodig werken ze een projectplan uit waarbij een van de leden het eigenaarschap op zich neemt. Deze aanpak blijkt goed te werken. Problemen worden snel aangepakt en de samenwerking wordt als vruchtbaar en positief ervaren.

Noot 43 Dautzenberg & De Kleuver 2007.

### *Politie*

Voor de politie – een van de eerste organisaties die wijkgericht is gaan werken<sup>44</sup> – is de wijk vooral interessant wanneer het gaat om signalering, preventie en overlastbestrijding. De wijkagent kent de bewoners in de wijk en werkt samen met andere professionals. De wijkmanager en wijkagent zitten dan ook vaak in hetzelfde wijkgebouw.

### *Woningcorporaties*

Naast de politie zijn corporaties wellicht het meest wijkgericht van de professionele partners. Corporaties zijn vaak grote spelers in een wijk. In IJsselstein bijvoorbeeld heeft corporatie IJWBV 50% van de woningen in de wijk IJsselveld-Oost in eigendom, de rest is particulier bezit. In Amsterdam hebben vaak meerdere corporaties bezit in één bepaalde wijk. Alle corporaties hebben een belangrijke taak in de wijkontwikkeling: het bouwen, renoveren of vervangen van woningen en voorzieningen in een wijk.

Voor woningcorporaties komen op wijkniveau fysiek en sociaal samen: waardevermeerdering van het woningbezit gaat hier hand in hand met maatschappelijke dienstverlening.<sup>45</sup> Huizen in een prettige en veilige wijk zijn gewoon meer waard. En renovatie is alleen effectief wanneer het op buurt- of wijkniveau gebeurt. Eén blok renoveren terwijl het blok ernaast verloedert, levert geen structurele verbetering op.

Ten tweede hebben woningcorporaties er belang bij om huurders die overlast veroorzaken voor andere bewoners aan te pakken. Samenwerking in de wijk met andere professionele partners, zoals opbouwwerkers die deze bewoners vaak al kennen, is dan welkom en effectief.

Ten derde is de wijk voor hen niveau waarop zij kunnen voldoen aan hun wettelijke verplichting (BBSH) om – samen met gemeenten – te werken aan het verbeteren van de leefbaarheid en het sociale klimaat van de woonomgeving van hun huurders.

## **Grenzen aan het samenwerken in de wijk**

### *Projectencarrousel*

Met name in 'aandachtswijken' of 'ontwikkelwijken'<sup>46</sup> waar veel geld wordt geïnvesteerd in wijkontwikkeling, lopen vaak allerlei projecten naast en door elkaar die zich richten op dezelfde doelgroepen. Zij weten niet altijd van elkaars bestaan af, en als dat wel het geval is, is de afstemming vaak problematisch. Soms lijkt er zelfs sprake van onderlinge concurrentie. Vanwege de veelheid van tegelijkertijd lopende projecten wordt gesproken over een 'projectencarrousel'.

### *Gebrekkige regie*

Voor een groot deel hebben de afstemmingsproblemen te maken met een gebrekkige regie. Professionele partners verwachten dat gemeenten de regie op zich nemen, terwijl gemeenten dat moeilijk vinden. De aansturing wordt bemoeilijkt omdat zeer uiteenlopende belangen spelen en een deel van de actoren niet onder aansturing van de gemeente werkt, zoals de woningcorporaties.

Noot 44 zie o.a. Punch 2006 en [http://www.politieenwetenschap.nl/pdf/van\\_alles\\_mag\\_2006.pdf](http://www.politieenwetenschap.nl/pdf/van_alles_mag_2006.pdf).

Noot 45 Futura 2008.

Noot 46 Dit zijn deels de 'Vogelaarwijken', maar deels ook andere, als achterstandswijken benoemde gebieden.

Soms besluit de gemeente de regie aan een van de professionele partners te geven. In de Deventer Rivierenwijk bijvoorbeeld kreeg de woningcorporatie de leiding, wat de slagvaardigheid in de wijk behoorlijk deed toenemen. In andere gemeenten werken gemeente en woningcorporaties als gelijkwaardige partners samen – overigens niet frictieloos omdat de organisatieculturen en het tempo van werken erg uiteenlopen.<sup>47</sup>

#### *Te grote broek*

De verschillende partners kunnen ook op een andere manier in elkaars vaarwater komen te zitten. Dat geldt bijvoorbeeld waar woningcorporaties steeds meer sociale en dienstverlenende interventies gaan uitvoeren, terwijl ze daarvoor niet de competenties en expertise in huis hebben. Futura zegt daarover: 'Anderen zijn vooralsnog beter in het activeren van burgers om de treden van de sociale ladder te beklimmen.'<sup>48</sup> Dit werd bevestigd in de gesprekken met deskundigen: 'Woningcorporaties moeten niet een te grote broek aantrekken.' Sommige woningcorporaties nemen opbouwwerkers en maatschappelijk werkers aan, die graag overstappen omdat deze sector beter betaalde banen biedt. Ook bewegen ze zich meer en meer op de markt van welzijn en geluk door hun huurders diverse pakketten van dienstverlening aan te bieden, van klussendiensten tot maaltijdservices. Daarmee concurreren zij met welzijnsorganisaties, de thuiszorg en verzorgingstehuizen.

### **3.4 Samenvatting**

In dit hoofdstuk hebben we de perspectieven beschreven die de verschillende actoren hebben op de wijk als interventie-eenheid. Daarbij hebben we aangegeven wat de wijk kan betekenen voor elke groep van actoren, maar ook waar de grenzen en beperkingen liggen van het werken op wijkniveau. In deze paragraaf zetten we de belangrijkste perspectieven op een rij.

Gemeenten zien de wijk zien als *verlengstuk van de gemeentelijke organisatie*. In de wijk krijgt het gemeentelijke beleid handen en voeten. Zij bestormen vanuit verschillende werkvelden en beleidsterreinen de wijk met projecten en activiteiten. Met name in aandachtswijken levert dat vaak een overdaad aan goedbedoelde initiatieven op, waardoor het idee van een 'projectencarrousel' ontstaat.

Gemeenten vinden bewonerparticipatie belangrijk omdat het de afstand tussen de politiek en de burger kan verkleinen en omdat bewoners een bijdrage kunnen leveren aan de gemeentelijke doelen. Soms ook zien ze bewonerparticipatie als een noodzakelijke en arbeidsintensieve 'hobbel' die nu eenmaal moet worden genomen.

De oriëntatie van de gemeente op de wijk is eerder breed en generalistisch. Naast ad hoc zaken die op korte termijn aandacht vragen, is er ook een oriëntatie op de toekomst en de wat langere termijn van circa vier jaar.

Bewoners zien de wijk vooral als een *verlengstuk van hun huis*, een 'woning-in-het-groot'. Ze willen dat de wijk schoon, heel en veilig is en dat ze er prettig kunnen leven, ook met de mensen om hun heen (buren). Voor lang niet alle bewoners is de wijk als leefomgeving of entiteit voor 'interventies' van belang. Als er problemen in de wijk zijn, moet de gemeente die oplossen. Zelf de han-

Noot 47 Dautzenberg & De Kleuver 2007.

Noot 48 Futura 2008: pag. 85.

den uit de mouwen steken is niet erg populair.

Persoonlijk contact tussen gemeente en bewoners lijkt essentieel om bewoners actief te krijgen en participatie op wijkniveau te bevorderen. Voor bewoners moet participatie vooral 'leuk' zijn om te doen en persoonlijk gemotiveerd zijn. Ze zetten zich het liefst in voor activiteiten die concrete en zichtbare resultaten voor de eigen omgeving opleveren. De bemoeienis met de wijk blijft echter voor veel bewoners beperkt en vooral probleemgericht. Ook spreekt het veelal 'witte' en 'grijze' inspraakcircuit veel burgers niet aan.

Professionals zien de wijk als een *werkkerrein en afzetgebied*, als een *verlengstuk van hun professionele dienstverlenende – en soms zakelijke – organisatie*: in de wijk wonen de cliënten die zij bedienen. De blik van de professional is in essentie die van een specialist, gekenmerkt door eigenbelang: het voortbestaan van de eigen organisatie wordt nooit uit het oog verloren. Bewonerparticipatie is voor hen van belang om hun aanbod beter af te stemmen op de vraag van bewoners. Door bewoners mee te laten denken over oplossingen voor problemen kan de effectiviteit van het werk toenemen. Verder kunnen zij in de wijk andere professionals ontmoeten die zij nodig hebben voor hun taakuitvoering. Het pragmatische belang dat de professionele partners hebben bij klantcontact is overigens anders dan het politieke en meer ideologische geladen belang dat gemeenten hebben bij het contact met bewoners.

Er zijn wel grenzen aan de onderlinge afstemming en samenwerking. De onderlinge afstemming staat soms onder druk, en steeds vaker lijkt er sprake van concurrentie tussen de verschillende professionele aanbieders.

Perspectief op	Gemeente	Bewoners	Professionals
De wijk als interventie-eenheid	Verlengstuk van de politieke organisatie  Plek waar de stemgerechtigden wonen  Niveau om beleidsdoelen te realiseren	Wijk als woning-in-het-groot  Wederzijdse dienstverlening (planten water geven bij vakantie e.d.) en latente  Uitvalsbasis voor andere activiteiten zoals werk en recreatie	Wijk als werkgebied  Wijk als niveau om samen te werken met andere professionals  Wijk als afzetgebied van diensten
Burgerparticipatie in de wijk	Afstand burger en bestuur verkleinen  Effectiviteit beleid vergroten  Weten waar behoefte burger ligt	Zelf invloed uitoefenen op je buurt  Woonomgeving leefbaar en veilig houden  Contact en ontmoeting bevorderen	Aanbod beter afstemmen op de vraag  Dienstverlening verbeteren
Motief/lading	Politiek belang Rationeel, doelmatig	Persoonlijk belang Persoonlijk motief Probleem gericht	Zakelijk belang Taakgericht Dienstverlening

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de verwachtingen, perspectieven, en belangen van de verschillende actoren in de wijk sterk uiteen kunnen lopen. Daardoor is het geen eenvoudige taak om gelijkgerichtheid en afstemming in de wijk te bewerkstelligen.



## 4 Democratie in de wijk

In dit hoofdstuk gaan we in op de tweede onderzoeksvraag: het democratische gehalte van burgerparticipatie op wijkniveau. We bespreken de voordelen die het wijkniveau de lokale democratie biedt, maar ook de spanningen en fricties die zich voordoen. Ten slotte gaan we in op de rol van de gemeenteraad in bewonersparticipatie in de wijk.

Voor de inhoud van dit hoofdstuk hebben we geput uit de interviews met sleutelfiguren. Daarnaast maken we gebruik van onze ervaringen in de negen adviestrajecten voor wijkgericht werken in het project 'Wmo in de buurt', dat we sinds 2006 begeleiden en monitoren.

### 4.1 Bewonerparticipatie en lokale democratie: de voordelen

Bewonerparticipatie op wijkniveau kan een bijdrage leveren aan het versterken van de lokale democratie. Daarvoor zijn in de literatuur en door de sleutelfiguren de volgende argumenten genoemd.

- In de wijk is de uitwerking van gemeentelijk beleid het meest direct te voelen. Het ligt dus voor de hand om juist op dat niveau bewoners inspraak en invloed te geven.
- De wijk is een handzamer schaalniveau voor bewonerparticipatie en betrokkenheid van burgers bij het beleid dan de stad of regio. In de wijk is het makkelijker elkaar persoonlijk te leren kennen en aan te spreken, of samen iets op te zetten en te organiseren.
- Problemen in de wijk raken de burgers direct. Zij hebben er persoonlijk belang bij om die problemen op te lossen. Dat maakt participatie aantrekkelijk, waardoor activiteiten sneller en efficiënter van de grond komen.
- Actieve inzet op wijkniveau maakt dat de wijk meer van bewoners zelf wordt of blijft. Dit voorkomt de uittocht van middengroepen, wat zeker voor aandachtswijken van belang is.<sup>49</sup>
- Informele vormen van bewonerparticipatie komen op wijkniveau makkelijker en sneller tot stand, zoals initiatieven om de leefbaarheid in de wijk te vergroten, de inloop in de wijkwinkel of bewonersavonden over een kwestie die speelt in de wijk.
- De wijk is een goed schaalniveau om bewoners meer verantwoordelijkheid te geven voor de woonomgeving, ook als het gaat om beheer van (wijk)budgetten. Professionals staan daar in aanvang soms huiverig tegenover, maar de ervaringen zijn goed. *'In het begin vond ik het maar niks dat bewoners zelf het geld voor de projecten gingen beheren. Ik dacht: dat kan nooit goed gaan. Maar gaandeweg merkten we dat ze heel zuinig zijn. En we kregen er enorm veel goodwill door'* (wijkmanager). We weten uit 9 pilotwijken dat deze ervaring niet op zichzelf staat.
- Politici en bestuurders kunnen op wijkniveau de gemeente 'een menselijk gezicht' geven. Andersom krijgen zij meer zicht op wat er leeft in de wijk: maatschappelijke problemen gaan leven en krijgen concrete invulling in de verhalen en ervaringen van individuele bewoners. Raadsleden kunnen in de wijk informatie verzamelen waarmee ze het politieke proces en de lokale democratie kunnen versterken. *'In onze fractie hebben we de wijken onder*

Noot 49 Pröpper e.a. 2006.

*de raadsleden verdeeld. Zo weten we wat er speelt. We praten veel over wat er in de wijkplatforms gebeurt, soms stellen we op basis daarvan schriftelijke vragen in de raad* (geïnterviewd raadslid).

- Activiteiten en projecten van de gemeente en van professionals hebben meer effect wanneer er draagvlak voor is onder bewoners. Vooral wanneer bewoners medeverantwoordelijk zijn of meehelpen aan het kiezen dan wel uitvoeren van projecten en activiteiten – denk aan acties die de veiligheid in de wijk bevorderen – komt dit de effectiviteit van beleid ten goede.

## 4.2 Spanningsvelden

Er zijn ook spanningsvelden die van invloed kunnen zijn op het democratische gehalte van bewonersparticipatie in de wijk. We noemen er hier een aantal.

### *Elkaar doorkruisende participatietrajecten*

Burgerparticipatietrajecten kunnen elkaar versterken wanneer ze onderling zijn afgestemd, gericht zijn op verschillende doelgroepen en zich bedienen van verschillende methoden en werkvormen. In de praktijk blijkt echter dat verschillende afdelingen van de gemeente, maar ook professionele organisaties zoals de corporaties, participatietrajecten opzetten die elkaar overlappen en soms zelfs in de weg zitten. Dit gebeurt onder andere in de 'ontwikkelwijken', waar soms, net als in de 'Vogelaarwijken', sprake is van een enorme toestroom van gelden en projecten.<sup>50</sup> Partijen informeren elkaar te weinig of in een te laat stadium. De doelen en gewenste uitkomsten zijn niet altijd duidelijk. Voor burgers roept dit verwarring op.

### *Te laat geïnformeerd*

Informele vormen van inspraak en processen van interactieve beleidsvorming worden vaak op een laat moment in het beleidsproces gestart. Ze zijn dan meer gericht op het creëren van draagvlak voor een van tevoren genomen besluit dan dat ze bewoners daadwerkelijk invloed geven op de besluitvorming. Dit leidt tot teleurstelling, frustratie en soms ook woede bij burgers.<sup>51</sup>

### *Onduidelijke doelen en voorwaarden ('spelregels')*

Gemeenten maken deelnemers aan wijkplatforms niet altijd duidelijk wat zij willen bereiken met deze vorm van burgerparticipatie en hoeveel zeggenschap de deelnemers hebben. De uitnodiging om mee te praten en kritische vragen te stellen, en de inzet en tijd die daarvoor wordt gevraagd, roept bij deelnemers de verwachting op dat zij kunnen meebeslissen. Het wringt dan wanneer zij merken dat ze wel punten kunnen inbrengen, mogen meepraten en advies uitbrengen, maar buiten de besluitvorming worden gehouden.

Gemeenteambtenaren staan dan voor de lastige opdracht om het verschil uit te leggen tussen invloed en formele beslissingsmacht, en er tegelijkertijd voor te zorgen dat de deelnemers gemotiveerd blijven om dezelfde inzet te tonen. Het formuleren van wijkspelregels kan dit probleem oplossen, maar ook deze spelregels laten volgens onze sleutelfiguren aan duidelijkheid vaak te wensen over.

Noot 50 Ontwikkelwijken zijn niet de Vogelaarwijken, maar andere wijken waar problemen spelen.  
Noot 51 Pröpper e.a. 2006.

### *Valse verwachtingen*

Deelnemers gaan er niet alleen vanuit dat zij in het wijkplatform klachten/meldingen en ideeën kwijt kunnen over hun woonomgeving, maar ook dat zij tijdig worden betrokken bij plannen over op handen zijnde veranderingen. Het is voor hen belangrijk dat ze als serieuze gesprekspartner worden beschouwd.

In de praktijk blijkt dat deze verwachtingen vaak niet worden waargemaakt.<sup>52</sup> Deelnemers geven aan dat ze niet het gevoel hebben echte invloed op het beleid te hebben. Het komt ook erg vaak voor dat ze te laat worden geïnformeerd, waardoor de inspraak als mosterd na de maaltijd komt: 'We mogen wel meepraten maar het besluit is toch al genomen.' Dit frustreert hen en schaadt de democratie. Eén geïnterviewde noemde het wijkplatform zelfs de 'excuustruus' van de gemeente.

### *Niet representatief*

Omdat de leden van het wijkplatform niet worden gekozen, is het de vraag in hoeverre degenen die zich laten horen de mening van andere bewoners vertegenwoordigen.<sup>53</sup> Veel wijkplatforms onderhouden maar weinig contact met hun achterban, waardoor er vervreemding ontstaat tussen vertegenwoordigers en vertegenwoordigden. Werving van nieuwe leden komt dan moeizaam van de grond.<sup>54</sup> Daar komt bij dat de leden vaak al lange tijd actief zijn, en dat een overgroot aantal 60-plussers zijn. Daarmee gaat van het zittende kader een selectieve werking uit. Mensen met een lagere opleiding, maar ook allochtonen en jongeren zijn in bewonersplatforms sterk ondervertegenwoordigd.

De zorgen over representativiteit worden overigens niet overal gedeeld. Er zijn inmiddels veel verschillende vormen van bewonersparticipatie mogelijk, en het wijkplatform is er één van. Het gaat uiteindelijk primair om actieve bewoners die zelf iets willen aanpakken, mede omdat ze daar direct belang bij hebben. De gemeente kan het initiatief en de daadkracht van burgers faciliteren met geld en andere vormen van ondersteuning. Het best werkt het wanneer verschillende methoden van burgerparticipatie worden ingezet en burgerinitiatieven worden aangemoedigd die gericht zijn op 'doen' en op één concreet punt, zo geven verschillende deskundigen aan.

In de wijk Kruisdal (naam fictief) waren plannen om een moskee te bouwen. De plannen waren weliswaar in de wijkkrant gepubliceerd, maar een deel van de omwonenden kreeg de wijkkrant niet omdat ze net buiten de formele grenzen van de wijk vielen. Bewoners gingen als reactie daarop brieven sturen naar raadsleden dat zij zich niet vertegenwoordigd voelden door het wijkplatform. De kwestie van vertegenwoordiging was aanleiding voor flink wat gesprekken om escalatie te voorkomen (interview met praktijkdeskundige).

### *Proto-ambtenaren*

Ambtenaren hebben de neiging mensen aan te trekken die op hen lijken, omdat zij met dit type mensen het makkelijkst kunnen samenwerken. Wijkplatforms die enige tijd draaien neigen er dan toe te institutionaliseren: de

Noot 52 Deze conclusie is gebaseerd op de onderzoeksrapportages van De Boer e.a. 2005, 2006 en 2008, maar ook Van Soomeren, 1994 en Gossink en Van Soomeren, 1996.

Noot 53 Met uitzondering van stadsdeel/deelgemeente systemen die in enkele grote steden bestaan. Daar gaan we hier verder niet op in omdat we daarmee op een schaalniveau uitkomen dat duidelijk hoger ligt dan het hier besproken wijk/ buurt niveau.

Noot 54 Zie o.a.: De Boer e.a. 2008.

deelnemers leren zo goed omgaan met de ambtelijke structuur en werkwijze dat ze een soort proto-ambtenaren worden. Dit kan ertoe leiden dat het platform steeds meer de taal van de gemeente spreekt en steeds minder de taal van de bewoners in de wijk - en de bewoners dus van zich vervreemdt.

In alle gesprekken wordt naar voren gebracht dat veel van de genoemde problemen kunnen worden opgelost door helder en vooral tijdig te communiceren. Ambtenaren communiceren in de regel heel weinig direct of te laat met bewoners over bijvoorbeeld de spelregels en de speelruimte die bewoners hebben.

Er zijn ook zeker voorbeelden te vinden van goedlopende wijkplatforms. Deze platforms onderhouden goede contacten met de achterban en investeren gericht in het werven van nieuwe deelnemers. We geven drie praktijkvoorbeelden.

#### *Voorbeeld 1*

De gemeente Deventer gaf de welzijnsorganisatie Raster de opdracht om ervoor te zorgen dat wijkplatforms nieuwe leden kregen en dat deze leden afkomstig waren uit verschillende bevolkingsgroepen. Daarmee investeerde de gemeente in 'verversing' van de platforms en verbetering van de representativiteit. Raster slaagde er inderdaad in om allochtone bevolkingsgroepen en mensen uit de volkswijken te betrekken bij de wijkplatforms (interview met deskundige).

#### *Voorbeeld 2*

In een wijk in Arnhem waar veel allochtonen wonen, zit in een van de wijkplatforms één Turkse Nederlander. Hij is speciaal belast met 'Turkenzaken'. Dat begint langzaam vruchten af te werpen. *'De vertegenwoordiger organiseert speciale activiteiten voor Turkse mensen, geeft voorlichting, en als er een belangrijke kwestie speelt, buigen wijze mannen zich daarover. Zo komt er langzaam meer kleur in het platform'* (interview met raadslid).

#### *Voorbeeld 3*

De leden van het wijkplatform in de Arnhemse wijk Het Broek hebben afgesproken het contact met de achterban te verbeteren: elk lid moet 10 bewoners op de hoogte houden en naar hun mening vragen. De bedoeling is dat de leden in het wijkplatform spreken namens een bredere groep van bewoners.

Om nieuwe mensen te werven geven de opbouwwerker en de wijkmanager informatie over het platform in de wijkkrant. Zij interviewen hiervoor leden van het wijkplatform. *'Zo krijgen mensen een beeld van wat het werk voorstelt. Vaak hebben ze daar geen idee van en denken ze dat ze het zelf niet kunnen. Het is een kwestie van verantwoordelijkheidsgevoel. Vaak hebben ze een duwtje nodig'* (interview met wijkmanager).

#### *Gemeente als 'black box' en 'generaals zonder leger'*

De deelnemers aan participatietrajecten leveren soms forse kritiek op de gemeente. Zij ervaren de gemeente als ondoorzichtig en ontoegankelijk, als een 'black box'. De wijkcoördinatoren worden afgeschilderd als mensen van goede wil, die goed in staat zijn om signalen op te pikken. Maar ze komen uiteindelijk met niets terug, zo wordt gezegd. Het zijn 'generaals zonder leger', die verzan- den in regels en procedures en *overruled* worden door collega-ambtenaren. Volgens De Boer worden de wijkregisseurs beschouwd als 'een goede toegang tot een doodlopende steeg' (De Boer e.a. 2006: p. 10).

Verder signaleren bewoners een gapend gat tussen doelen en resultaten: de gemeente heeft 'grootse verhalen', maar in de praktijk komt daar weinig van terecht. Ook is er kritiek op de regie: de gemeente toont te weinig durf en stelt zich onvoldoende op als leider.

#### *Stroperig en traag*

De gemeentelijke beleidsontwikkeling en -uitvoering heeft een eigen dynamiek, die niet aansluit bij de leefwereld van de bewoners. Zij ervaren de politiek-bestuurlijke procesgang als ondoorzichtig, stroperig en traag, en hebben grote behoefte aan meer transparantie en efficiëntie van deze processen. Ook wanneer bewoners tijdig worden geïnformeerd over en betrokken bij beleid, kan het besluitvormingsproces binnen de gemeente lange tijd stil liggen, terwijl de bespreking in de gemeenteraad er vervolgens weer een heel andere wending aan kan geven. Het autonome en vaak trage karakter van dit proces versterkt het gevoel van bewoners weinig invloed te hebben: beslissingen worden buiten hen om genomen.

#### *Geen raad weten met bewoners*

Gemeenten weten zich niet altijd raad met bewoners en de complexe realiteit van wijken en hebben vaak een weinig realistisch beeld van bewoners. De Boer & Lugtmeijer constateren dat er sprake is van een vertekening naar twee uitersten. Aan de ene kant worden bewoners geïdealiseerd als echte gemeenschapsmensen die als enigen weten wat er speelt in de wijk. Aan de andere kant worden ze afgeschilderd als calculerend, eisend (zeurend) om steeds meer, of als stoorzenders.<sup>55</sup>

Veel ambtenaren vinden het moeilijk om met bewoners te praten, vooral wanneer die met klachten komen. Zij stellen participatienota's op, maar daar blijft het bij. '*De houding is: participatie in de wijk, dat besteek je uit*' (geïnterviewde deskundige).

### **4.3 Wijkparticipatie en politiek bestuur**

Raadsleden kunnen veel baat hebben bij bewonersparticipatie in de wijk. Zij worden als volksvertegenwoordiger immers geacht namens de bevolking beslissingen te nemen, en kunnen in de wijk hun achterban leren kennen en informatie vergaren. Tegelijkertijd zijn zij lid van de gemeenteraad die als een eenheid moet opereren.<sup>56</sup> Wanneer raadsleden zich actief mengen in wijkparticipatietrajecten kunnen zij in een lastig parket komen, zeker wanneer de bewoners medeverantwoordelijk zijn voor besluitvorming. Een interactief proces in de wijk kan immers tot uitkomsten leiden die politiek ongunstig uitkomen of die niet bruikbaar of haalbaar zijn.

Het is dus belangrijk dat ambtenaren bewoners duidelijk maken wanneer zij beslissingsmacht hebben en wanneer de politiek het mandaat heeft. In de praktijk gebeurt dat zelden: bewoners komen er meestal gedurende het proces – soms door schade en schade – achter.

Noot 55 De Boer & Lugtmeijer 2008.  
Noot 56 Zie: *Handreiking interactieve beleidsvorming*.

In Arnhem schuiven raadsleden dikwijls aan bij de wijkplatforms. Een van de wijkmanagers vertelt: 'In onze gemeente beslist elk wijkplatform zelf welke rol raadsleden daarin kunnen spelen. In sommige platforms zijn de raadsleden toevoerder en kunnen ze op verzoek ontwikkelingen op stadsniveau toelichten. In andere platforms vergaderen raadsleden mee.' De wijkmanager vindt dat laatste minder geslaagd. 'Bewoners moeten zelf beslissen welke kwesties ze willen bespreken. Raadsleden moeten zich daar niet mee bemoeien.'

Een ander soort frictie kan ontstaan doordat raadsleden snel iets willen betekenen voor bewoners, terwijl dat eigenlijk niet mogelijk is. Pieter Tops onderscheidt vijf typen raadsleden: de ombudsman, de coach, de bestuurder, de partijpoliticus en de volger.<sup>57</sup> In de praktijk blijkt dat er vooral problemen ontstaan wanneer raadsleden de rol van 'ombudsman' op zich nemen. Zij trekken vol goede bedoelingen de wijken in en doen – uit behoefte aan concrete actie – allerlei toezeggingen aan individuele bewoners. Deze toezeggingen doorkruisen vaak de overlegprocessen die wijkmanagers op dat moment – vaak met veel omzichtigheid – met bewoners voeren. En wanneer de toezeggingen uiteindelijk niet kunnen worden waargemaakt, resulteert het in teleurgestelde bewoners. Dit ondermijnt het vertrouwen van burgers in de politiek.

In Almere Haven zijn gesprekken gevoerd met bewoners over de locatie voor een jongerenontmoetingsplek (JOP). De bewoners werden het eens over een locatie, maar enkele raadsfracties hebben ervoor gezorgd dat de JOP op een andere plek kwam. De bewoners waren ziedend en voelden zich hevig teleurgesteld door de lokale politiek (interview met deskundige).

De versturende uitwerking van gemeenteraadsleden die zich direct in zaken mengen die op wijkniveau spelen en waarbij bewoners betrokken zijn, komen deels voort uit het feit dat de verschillende partijen elkaars rol onvoldoende erkennen, zo geeft een geïnterviewde aan. Om resultaten te boeken met wijkgericht is vaak een wat langere adem nodig, volhardendheid en een zorgvuldige communicatie. Jongerenontmoetingsplekken bijvoorbeeld, zijn er niet van de ene op de andere dag, zeker niet op een locatie die draagvlak heeft onder bewoners. Raadsleden zijn in de wijk echter vaak gericht op snelle acties, wat haaks staat op de processen in de wijk en deze behoorlijk kan ontregelen.

#### *Wijkwethouders*

Het wijkwethouderschap blijkt goed te functioneren. Wijkwethouders spreken elkaar aan op de gevolgen van beleid voor bewoners, en krijgen daarmee ook zicht op elkaars portefeuille. Wijkwethouders kunnen bovendien hun invloed aanwenden om een gemeenteafdeling aan te sporen een probleem aan te pakken. Ook kunnen zij de positie van de wijkmanagers aanzienlijk versterken. Wanneer een wijkmanager wordt gesteund door de wijkwethouder (en een budget heeft), is zijn positie in de wijk veel steviger.

*'Bewoners vinden het prettig direct contact te hebben met een wijkwethouder. Hij is bekend met de wijk en de bewoners. Ze kunnen hem gewoon op straat aanspreken'* (geïnterviewde wijkmanager).

Noot 57    Tops 2002.

#### **4.4 Samenvatting**

Het heeft verschillende voordelen om op wijkniveau bewoners inspraak te geven en aldus de lokale democratie te versterken. De praktijk leert echter dat het niet makkelijk is om dergelijke participatieprocessen goed te organiseren. De representativiteit van bewoners is vaak een probleem; ambtenaren vinden het moeilijk direct met burgers te communiceren en heldere kaders te scheppen over de grenzen aan de inspraak; wijkplatforms kunnen verworden tot een groep van proto-ambtenaren. Ook kunnen raadsleden wijkparticipatieprocessen verstoren doordat hun rol daarin onduidelijk is.

## 5 Beschouwing

In deze inventarisatie van praktijkervaringen stonden twee vragen centraal: is de wijk een adequaat schaalniveau voor burgerparticipatie en hoe democratisch is het overleg tussen bewoners, gemeente en professionals? Daarbij hebben we ons vooral gericht op spanningsvelden en fricties.

Wij kwamen in ons onderzoek 'fans' van de wijk tegen maar ook sceptici. Hieronder vatten we eerst hun argumenten kort samen. Vervolgens trekken we een aantal conclusies op grond van de voorgaande hoofdstukken.

### 5.1 Waarde van de wijk: pro en contra

'Fans' zien vooral de voordelen van de wijk als interventie-eenheid. Zij geven daarvoor de volgende argumenten.

- De wijk is dé plek waar alles samenkomt: gemeente, professionals en bewoners vinden elkaar sneller en beter over zaken die hen allen aangaan.
- Op wijkniveau krijgt de gemeente voor de burger een gezicht en wordt de burger voor de gemeente een mens met een persoonlijk verhaal, een wens of een klacht. Het vertrouwen tussen overheid en burger kan daardoor toenemen.
- Op wijkniveau kun je burgers daadwerkelijk bij beleid betrekken omdat het immers hun eigen omgeving betreft.
- Door wijkgericht te werken kun je burgers stimuleren zelfredzaam te zijn. Wijkraden, wijkplatforms, wijkontwikkelingsplannen en wijkbudgetten zijn daar belangrijke middelen voor.
- Door burgers te betrekken bij beleid en projecten in de wijk, wordt het draagvlak voor en de effectiviteit van maatregelen en activiteiten vergroot.
- Wijkcoördinatoren en wijkwethouders staan dicht bij de bewoners, zij weten wat er speelt in de wijk. Zij kunnen zoeken naar maatwerk oplossingen of hun informatie doorgeven aan de gemeenteraad.

De sceptici 'geloven' niet zo in 'de' wijk, zij vinden dat deze wordt gemythologiseerd. Hun argumenten zijn:

- De wijk is primair een planologisch concept. Voor gemeenten is het wellicht een bruikbare administratieve indeling en voor professionals een overzichtelijk werkgebied. Voor veel bewoners leeft 'de wijk' echter niet. Zij vinden het huis, de flat, de straat of de buurt belangrijker. De meeste mensen besteden al nauwelijks tijd en energie aan de burens en de buurt, laat staan dat ze zich voor de wijk willen inzetten. Bovendien denken bewoners op andere schaalniveaus dan dat van de wijk, zoals hun huis, enkele straten, of juist de regio.
- Gemeente, professionals en bewoners hebben zulke uiteenlopende perspectieven en belangen dat samenwerking moeizaam verloopt.
- Het meeste beleid van de gemeente en van professionals wordt centraal en niet op wijkniveau ontwikkeld.

Fans zijn vooral te vinden onder praktijkmensen en lokale bestuurders; de sceptici vooral in de academische wereld.



## 5.2 Waarde van de wijk als interventie-eenheid

De wijk heeft zeker waarde als schaalniveau om interventies te plegen, maar de keuze voor een schaalniveau zou primair moeten afhangen van het type probleem, thema of de doelgroep van beleid. Op dit moment lijkt de wijk echter een 'hype' te zijn geworden, een niveau waarop – met name lokale – beleidsmakers denken (bijna) alle problemen te kunnen oplossen. Voor een groot aantal kwesties, zoals armoedebestrijding, werkgelegenheid en voorzieningen voor mensen met een beperking, is de wijk niet het meest efficiënte, haalbare of wenselijke schaalniveau.

Wij pleiten ervoor dat beleidsmakers eerst een analyse maken van wat er speelt en voor wie, en pas daarna het schaalniveau voor een interventie vaststellen. De wijk is dan (slechts) één van de mogelijkheden. Hieronder noemen we nog drie spanningsvelden die van invloed zijn op de waarde van de wijk als interventie-eenheid.

### *Overspannen verwachtingen*

Het lijkt erop dat gemeenten en professionals zich onvoldoende bewust zijn van de verschillen in perspectieven en belangen tussen de actoren in de wijk. Ze begrijpen niet goed waarom bewoners vaak geen interesse hebben om actief te worden in de wijk en hebben vaak overspannen verwachtingen van de inzet en betrokkenheid van bewoners. Bewoners kunnen zich op hun beurt moeilijk verplaatsen in de gemeentelijke denkwijze en procedures. Wellicht hebben gemeenten ook overspannen verwachtingen van professionals, of geven zij zich te weinig rekenschap van de belangen van deze professionals bij het werken in de wijk.

### *Schakelen tussen schaalniveaus*

Binnen gemeenten wordt tegelijkertijd op verschillende schaalniveaus gewerkt aan problemen, waarvan de wijk er één is. Interventies op wijkniveau overlappen deels met interventies op andere niveaus, en er lopen vaak vele trajecten tegelijkertijd. De betrokken actoren beschikken niet altijd over de communicatieve competenties en procesvaardigheden die het mogelijk maken te schakelen tussen de verschillende schaalniveaus.

### *Hoe wijkgericht is wijkgericht?*

Wijkgericht werken betekent dat er in het beleid en de toewijzing van budgetten unieke afwegingen voor de wijk worden gemaakt. Dat is vaak niet het geval. Veel gemeentelijk beleid is probleem- en doelgroepgericht, en dus niet gebiedsgericht. Ook de gemeentebegroting wordt voor het grootste deel centraal vastgelegd, zoals het budget voor aanleg en beheer van de infrastructuur, voor voorzieningen als zwembaden, bibliotheken, zorgcentra en scholen, en voor uitkeringen. Al zijn deze voorzieningen gesitueerd in een bepaalde wijk, dat betekent nog niet dat het daarop gerichte beleid ook daadwerkelijk wijkgericht is. Ook professionals geven hun strategische beleid, de organisatie en budgetallocatie 'bovenwijks' vorm.

## 5.3 Waarde van de wijk voor de lokale democratie

Bewonerparticipatie op wijkniveau kan in principe de lokale democratie versterken. Zeker wanneer er veel en verschillende vormen van participatie worden georganiseerd, krijgen verschillende burgers de gelegenheid invloed op het beleid uit te oefenen. Daarvan zijn hoopvolle voorbeelden te vinden: wijkplatforms die goed functioneren, wijkraden die zelf ideeën inbrengen en

initiatieven lanceren, goed bezochte inspraakavonden. Er zijn echter ook belangrijke valkuilen en risico's die afbreuk doen aan het democratische gehalte van bewonerparticipatie in de wijk.

#### *Marginale invloed*

Wanneer bewoners invloed wordt gegeven, gaat het vaak om marginale zaken: een bankje in het park, een buurtfeest, het herstel van een loszittende stoeptegels. Bovendien komt een deel van de burgerinitiatieven niet van de grond omdat ze niet door officiële rondes heenkomen, die qua moeilijkheidsgraad en doorzettingsvermogen veel vragen van burgers.

#### *Onduidelijke kaders voor inspraak*

Weinig gemeenten maken bij aanvang duidelijk wat de mogelijkheden, maar vooral ook de grenzen van inspraak zijn. Bewoners komen daar in de loop van het proces achter, wat kan leiden tot frustratie en wantrouwen. Ook worden bewoners nog steeds in een te laat stadium geïnformeerd over belangrijke beleidsbeslissingen. Daarmee komen ze te vaak voor een voldongen feit te staan, wat het al bestaande wantrouwen jegens lokale bestuurders versterkt.

#### *Dubbele petten*

Raadsleden en wethouders kunnen deelnemen aan interactief beleid door aan te schuiven bij wijkplatforms en gesprekken te voeren met bewoners. Er ontstaan echter al gauw fricties wanneer niet duidelijk is waar hun bemoeienis begint en waar die ophoudt. In de directe contacten met bewoners is het in ieder geval zaak dat zij de rol van andere betrokkenen in de wijk respecteren en erop toezien dat zij lopende participatieprocessen niet verstoren of doorkruisen.

#### *Argwaan*

In veel gemeenten is de argwaan tussen burgers en bestuurders helaas maar al te voelbaar en heerst er een wij-zij-gevoel. Ambtenaren en wijkmanagers vinden het moeilijk om bewoners (financiële) verantwoordelijkheid te geven.

#### *Participatie niet ten principale*

In veel gemeenten is burgerparticipatie geen fundamentele beleidskeuze, waarvan de beleidsmatige consequenties worden gedragen. Het betrekken van bewoners bij beleid is meer dan een meldpunt voor (fysieke) klachten over de wijk instellen of een wijkplatform oprichten. Bewonerparticipatie is niet iets wat een gemeente 'erbij doet'. Om participatieprocessen te faciliteren zullen gemeenten onder andere adequate participatiestructuren moeten ontwikkelen en bekwame mensen moeten aantrekken die participatieprocessen in goede banen kunnen leiden.

## **5.4 Tot slot**

De bovenstaande conclusies zijn gebaseerd op een kwalitatieve verkenning. We hebben niet onderzocht op welke schaal deze kwesties voorkomen – het is dus niet mogelijk ze te veralgemeniseren. Desondanks menen we een aantal heikele kwesties naar boven te hebben gehaald, die herkenbaar zijn voor mensen uit de lokale beleidspraktijk en die aandacht verdienen.

Een van de meest prangende kwesties die wij signaleren is de kloof tussen enerzijds de hoge ambities en verwachtingen van gemeenten en professionals ten aanzien van de wijk en de inbreng van bewoners, en anderzijds het beperkte vertrouwen en mandaat dat professionals en burgers krijgen om problemen aan te pakken en invloed uit te oefenen. Wij denken dat de lokale beleidspraktijk is gebaat bij enige relativering en nuancering van de waarde van de wijk, en dat ambities en verwachtingen moeten worden bijgesteld. Er zal kritischer gekeken moeten worden wanneer de wijk wel en wanneer niet een adequaat schaalniveau is, en voor welk type interventies. De RMO kan hier oplossingsrichtingen voor aandragen.

Ook pleiten wij ervoor dat de RMO advies uitbrengt over de wijze waarop bewoners en professionals meer vertrouwen en mandaat kunnen krijgen, en de manier waarop de communicatie tussen alle actoren kan worden verbeterd. Professionals krijgen vaak weinig ruimte om zaken naar eigen inzicht aan te pakken. Ook bewoners ervaren weinig daadwerkelijke invloed op beleid en krijgen onvoldoende vertrouwen om op een eigen manier zelfgekozen initiatieven tot uitvoering te brengen. Uiteraard zijn er grenzen aan wat de burger wel en niet kan en mag bepalen. Maar onduidelijkheid, slechte communicatie en controledrift veroorzaken frustraties. Dat is niet bevorderlijk voor de inzet en creativiteit van burgers. Het lijkt enerzijds te ontbreken aan duidelijkheid over de kaders waarbinnen eigen zeggenschap en initiatieven mogelijk zijn, en anderzijds aan durf om – binnen deze kaders – los te laten en erop te vertrouwen dat de uitvoering in goede handen is.

## Bijlagen

## Bijlage 1 Werkwijze

Om een antwoord te vinden op de onderzoeksvragen, is een korte kwalitatieve inventarisatie uitgevoerd. Het ging vooral om een bundeling van de praktijkervaring die binnen DSP-groep aanwezig is: de 'grijze' literatuur met evaluaties en rapportages over de vragen die gemeenten zich in de dagelijkse gemeentelijke uitvoeringspraktijk stellen. Dit hebben we aangevuld met gesprekken met sleutelpersonen van binnen en buiten DSP-groep, zoals onderzoekers, adviseurs en andere sleutelpersonen die bij de diverse wijktrajecten betrokken zijn geweest.

### *Desk research*

Als eerste stap is desk research uitgevoerd. Alle onderzoeksrapporten en evaluaties die tussen 1983 en 2008 binnen DSP-groep zijn uitgevoerd (in totaal enkele honderden), zijn gescand op de trefwoorden 'wijken', 'buurten' en '(burger)participatie'. Aanvullend is aan DSP-onderzoekers en adviseurs gevraagd welke andere rapporten relevant konden zijn. Dit resulteerde in een totaal aantal van 51 rapporten en andere publicaties die mogelijk relevant zouden kunnen zijn.

Binnen deze rapporten werd een selectie gemaakt op grond van de onderzoeksvragen. Daartoe werd minimaal de inhoudsopgave, de inleiding en de conclusies, en een deel van de resultaten gescand. Gekeken is of deze rapporten onderzoeksgegevens bevatten over:

- Verwachtingen van actoren ten aanzien van interventies op wijkniveau.
- Afstemming op wijkniveau tussen bewoners, bewonersraden, gemeenteraden en overige actoren.
- De uitwerking van wijkinterventies: wanneer en op welke thema's leiden ze tot fricties tussen de actoren en binnen dezelfde groepen van actoren, zoals bewoners of professionals?

In een beperkt aantal rapporten (ca. acht) vonden we informatie over de verschillende perspectieven en verwachtingen van actoren ten aanzien van de wijk. Deze vormden de belangrijkste empirische basis voor de documentenanalyse.

In de literatuurlijst is een overzicht opgenomen van de gebruikte documentatie. De rapporten en uitgaven die in eerste instantie zijn geselecteerd op basis van de trefwoorden, zijn gemarkeerd met een sterretje (\*), de rapporten en publicaties die aan een nadere analyse zijn onderworpen, zijn gemarkeerd met twee sterretjes (\*\*).

### *Interviews*

Vervolgens zijn de noties en spanningsvelden die uit de inventarisatie van praktijkonderzoek naar voren zijn gekomen, getoetst aan de kennis en ervaringen van sleutelpersonen van binnen en buiten DSP-groep, zoals onderzoekers, adviseurs, wijkadviseurs en andere actoren uit het veld. Dit had de vorm van (deels telefonische) interviews (zie bijlage 2 voor een lijst van de geraadpleegde deskundigen). De uitkomsten van de interviews zijn verwerkt in de tekst.

## Bijlage 2 Lijst van geraadpleegde deskundigen

Nico de Boer  
Zelfstandig onderzoeker wijkaanpak

Henk Gossink  
Programmaleider, Publiek Domein

Joost Groenendijk  
Onderzoeker wijkaanpak, DSP-groep

Hans Hoogvorst  
Adviseur, Procesbegeleider, Opleider gebiedsgericht werken

Eric Lugtmeijer  
Hoofd Strategie & Innovatie, woningcorporatie Parteon

Anneke Nijman  
Wijkmanager de Geitenkamp, gemeente Arnhem

Marten de Schuttert  
Teammanager Wijkaanpak, gemeente Deventer

Paul van Soomeren  
Directeur/adviseur DSP-groep

Ap van Straaten  
Projectontwikkelaar, Raster Welzijn, Deventer

Els Verbeek  
Gemeenteraadslid Arnhem

## Bijlage 3 Literatuurlijst

- Andel, A. van den en Lugtmeijer, E. (2006). *\*\*Evaluatie buurtgericht werken in Amsterdam Noord*. DSP-groep, Amsterdam.
- Boer, N. de, Lugtmeijer, E. en Mier, P. (2005). *\*\* Wijkgericht werken vergeleken*, DSP-groep, Amsterdam.
- Boer, N. de, Groenendijk J., Kleuver, J. de en Lugtmeijer, E. (2008). *\*\*Wijkgericht werken in Noord-Holland in 2008*. DSP-groep, Amsterdam.
- Boer, N. de, Lugtmeijer, E. en Mier, P. (2005). *\*\*Wijkgericht werken vergeleken*. DSP-groep, Amsterdam.
- Boer, N. de en Lugtmeijer, E. (2005). *Gaan we de wijkmachine repareren of herontwerpen. Wijkgericht werken in Nederland anno 2008*. DSP-groep, Amsterdam
- Bruinink J.E. en Dijkema, P.T. (1995). *\*Wijkbeheer in Roosendaal: evaluatie en advies*. DSP-groep, Amsterdam.
- Bruinink, J. E. en Gugten, M. van der (1993). *\*Project 'Preventief Buurtbeheer' in de Smaragdbuurt (stadsdeel De Pijp); Rapportage 2e fase (medio 1992 - medio 1993)*. DSP-groep, Amsterdam.
- Bruinink, J.E. en Gugten, M. van der (1991). *\*Buurtbeheer en criminaliteitspreventie in Dordrecht*. DSP-groep, Amsterdam.
- Bruinink, J.E., Gugten, M. van der en Hagens, E. (1998). *\*Op weg naar leefbare wijken. Verkeer en leefbaarheid in naoorlogse wijken*. DSP-groep, Amsterdam.
- Bruinink, J.E. en Lugtmeijer, E., m.m.v. Mier, P. (2004). *\*\*'Communicatie en participatie in de steigers'. Onderzoeksrapportage evaluatie communicatie en participatie in drie renovatietrajecten en advies AWV*. DSP-groep, Amsterdam.
- Bruinink, J.E. en Lugtmeijer, E. (2004). *\*Eindevaluatie wijkbeheer in Veldhoven. Over stevens, storkokers, verwachtingen en voortbestaan*. DSP-groep, Amsterdam.
- Bruinink, J.E., Ruijterman, R. en Gugten, M. van der (1997). *\*Integraal wijkplan Meerwijk-Noord. Actieplan voor het Grote-stedenbeleid van de gemeente Haarlem*. DSP-groep, Amsterdam.
- Bruinink, J.E. en Dijkema, T. (1997). *\*Onderweg naar een wijkontwikkelingsplan in Tilburg-Noord. Eerste rapportage wijkontwikkeling Tilburg*. DSP-groep, Amsterdam.
- Dautzenberg, M., Kolner, C. en Soomeren, P. van (2008). *\*\* Sociale samenhang: mythe of must? Misvattingen, discussies en beleidsimplicaties*. DSP-groep, Amsterdam.

Dautzenberg, M. en Kleuver, J. de (2007). *\*\*Uit de startblokken. Tussenevaluatie van 9 pilots op het vlak van leefbaarheid en sociale samenhang.* DSP-groep, Amsterdam.

Dijk, van, Soomeren, van en Partners en Projectgroep Grote Stedenbeleid Leiden. (1997). *\*Grote Stedenbeleid, Actieplannen 1997-1999.* DSP-groep, Amsterdam.

Dijkema, T. (1995). *\*Wijkgericht samenwerken Plan van aanpak.* DSP-groep, Amsterdam.

Dijkema, T. en Gugten, M. van der (1999). *\*Wijkontwikkelingsplannen Gouda-Oost en Korte Akkeren. Deel A: Plan van Aanpak. Deel B: Intentie-overeenkomst.* Gemeente Gouda.

Dijkema, T. en Hagens, E. (1998). *\*Het begin van de wijk van morgen, de stand vandaag. Tweede rapportage wijkontwikkeling Leiden.* DSP-groep, Amsterdam.

Dijkema, T. en Overbeeke, R. van (1997). *\*Buurtbeheer in Amsterdam Zuid Tussenrapportage.* DSP-groep, Amsterdam.

Dijkema, T. en Poorter, G. de, m.m.v. Gugten, M. van der (2001). *\*Evaluatie buurtbeheer in Heemskerk Op weg naar volwassen verhoudingen.* DSP-groep, Amsterdam.

Dijkema, T. en Poorter, G. de (1999). *\*Wijkbeheer in Woerden: van experimenteel naar structureel.* DSP-groep, Amsterdam.

Dijkema, T., Gugten, M. van der, Rohde, W. Soomeren, P.F. van en Verhees, M. (1997). *\*G21-forumbijeenkomst wijkontwikkeling. Verslaglegging eerste bijeenkomst op 25 september 1997.* DSP-groep, Amsterdam.

Dijkema, T., Gugten, M. van der, Rijn, M. van, m.m.v. Aalst, M. van en Perrels, B. (2002). *\*Kiezen voor buurtbeheer! Evaluatie en advies inzake de ontwikkeling van het integraal buurtbeheer in Haarlemmermeer.* DSP-groep, Amsterdam.

Duyvendak, J. W. (1999). *Zeven mythen over de wijkaanpak.* In: J.W. Duyvendak en R. Hortulanus: *De gedroomde wijk, Methoden, mythen en misvattingen in de nieuwe wijkaanpak.* Forum Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, Utrecht.

Frieling, M. (2007). *De ontwikkeling van een meetinstrument sociale cohesie in de buurt.* Decide, Groningen.

Futura (2008). *\*\*Leren schakelen. Naar effectieve samenwerking in wijken en buurten.* Futura wonen, Tilburg.

Gent, W. van, Musterd, S. en Ostendorf, W. (2007). *Over de problemen van een wijkgerichte aanpak. Van probleemwijk naar prachtwijk?* in: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nr. 13 (4), p. 44-50.



- Gossink, H. , Soomeren, P.F. van (1997). *\*WOP: de stad en wijken in evenwicht. Eerste rapportage wijkontwikkeling Deventer.* DSP-groep, Amsterdam.
- Gossink, H. en Dijkema, T. (1997). *\*Zes voorbeelden van wijkbeheer.* DSP-groep, Amsterdam.
- Gossink, H. en Dijkema, T. (1997). *\*Het begin van de wijk van morgen, de stand vandaag. Eerste rapportage wijkontwikkeling Leiden.* DSP-groep, Amsterdam.
- Gossink, H. en Soomeren, P.F. van (1995). *\*Wie de wijkaanpak lief heeft, tuchtigt hem reeds vroeg. Evaluaties wijkaanpak beschouwd.* DSP-groep, Amsterdam.
- Gossink, H. en Soomeren, P.F. van (1996). *\*Liefde is ... de kracht van het evenwicht. Eindrapportage adviestraject Deventer wijkaanpak.* DSP-groep, Amsterdam.
- Gossink, H. m.m.v. Dijkema, T. (1997). *\*Wijkgericht werken in vier gemeente. De aanpak in Deventer, Dordrecht, Tilburg en Utrecht.* DSP-groep, Amsterdam.
- Gossink, H., Soomeren, P.F. van (2001). *\*....dan moet het echt wel liefde zijn. Rapportage eerste fase 'liefde van later' en vooruitblik op de herijking.* DSP-groep, Amsterdam.
- Gossink, H. en Soomeren, P.F. van (1995). *\*Van Liefde die beklijft; Vervolg op het Experiment Integrale Vernieuwing.* DSP-groep, Amsterdam.
- Graaf, P. van der . en Duyvendak J. W. (2008). *Thuisvoelen in de buurt: een opgave voor stedelijke vernieuwing. Een vergelijkend onderzoek naar de buurt-hechting van bewoners in Nederland en Engeland.* NICIS, Amsterdam School for Social Science Research, Amsterdam.
- Graaf, P. van der, Boonstra, N. en Bos, R. (2006). *Buurtcontact in Leiden Zuid-west. De contactlader als diagnose-instrument.* Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Gugten, M. van der, Bruinink, H. en Ruijterman, R. (1997). *\*Integraal wijkplan Delftwijk/Waterbuurt. Actieplan voor het Grote-stedenbeleid van de gemeente Haarlem.* DSP-groep, Amsterdam.
- Handreiking interactieve beleidsvorming.* [http://actieprogrammalokaalbestuur.nl/interactieve\\_beleidsvorming\\_voor\\_een\\_dualistische\\_raad](http://actieprogrammalokaalbestuur.nl/interactieve_beleidsvorming_voor_een_dualistische_raad)
- Hoogvorst, H., (H/Kwadraat) en Smits, N. (2007). *\*Evaluatie van het project 'Voor en door bewoners - "Het Klopt"'. DSP-groep, Amsterdam.*
- Huffstadt, M. (2007). *Schakelen door de schalen; een aanzet tot programmasturing door de schaalniveaus heen.* N13. KEI
- Hurenkamp, M., Tonkens, E. en Duyvendak, J.W. (2006). *Wat de burger bezielt.* NICIS, Den Haag.

- Idenburg, Ph. A., en Soomeren, P.F. van, m.m.v. Gossink, H. (1994). *\*Willen kan je niet leren; Eindrapportage van het Experiment Integrale Vernieuwing* Adviesgroep Sociale Vernieuwing en Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.
- Iersel, J. van en Rohde, W. (RIGO) (1998). *\*Investeren in Wijkontwikkeling Synthese van ervaringen met wijkontwikkelingen in Deventer, Groningen, Leiden en Tilburg*. DSP-groep, Amsterdam.
- Kleinhans, R.J. (2005). *Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting*. DUP Science, Delft.
- Kleuver, J. de., Lagendijk, E., en Slump, G., m.m.v. Beerepoot, A. en Reijnhoudt, P. (2004). *\*Verantwoordelijkheid in orde. Over verantwoordelijkheden van burgers, bedrijfsleven en overheid bij overlastbestrijding en ordehandhaving*. DSP-groep, Amsterdam.
- Korthals Altes, H.J., Mölck, J. en Woldendorp, T., m.m.v. Buijs, A., Keers, G. (1998). *\*Scenario's voor het beheer van de Nijmeegse wijken De Gildekamp, De Voorstenkamp, Meijhorst-maisonnettes, korte en lange termijn*. DSP-groep, Amsterdam.
- Lagendijk, E.P., Dijkema, T. en Gugten, M. van der, m.m.v. Molen, J. van der. (1994). *\*De paden op, de wijken in; Onderzoek en advies in het kader van het Utrechtse project "Werk aan de Wijk!"*. DSP-groep, Amsterdam.
- Lammers, B. en Soomeren, P.F. van, (2004). *\*Wijken zonder scheidslijnen Programma van Eisen en aanbestedingen zijn vereist*. In: *Vitale stad* Vakblad voor stedelijke vernieuwing en leefbaarheid, jaargang 7, nr. 2.
- Lammers, B., Schaafsma, K., en Soomeren, P.F. van (2004). *\*Mevrouw Jansen en de verbinding van vraag en aanbod. Naar een gebiedsgerichte zorg*. In: *Tijdschrift voor de sociale sector*, nr. 4, p. 26 – 31.
- Lammers, B., Schaafsma, K. en Soomeren, P.F. van (2003). *\*De rechte weg van vraag naar aanbod bestaat niet*. DSP-groep, Amsterdam.
- Lans, J. van der (2003). *Het woninkrijk der bloemstraters*. De Balie, Amsterdam.
- Lenos, S., Sturm, P. en Vis, R. (2006). *Burgerparticipatie in gemeenteland, 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006 – 2010*. IPP, Amsterdam.
- LPB. Platform voor wijkgericht werken. (2008). *\*\*Woningcorporaties en sociale vraagstukken*. Themanummer. Jaargang 15, nr. 2.
- Mier, P. en Lugtmeijer, E. (2003). *\*Evaluatierapport Wijkbeheer Hellevoetsluis. Rapportage voor de stuurgroep*. DSP-groep, Amsterdam.
- Poorter, G. de, en Soomeren, P.F. van (1999). *\*'Investeren in wijken van vandaag en morgen: een overzicht van een experiment in 4 steden'*. In: *Vitale Stad*.
- Pröpper, I., Litjens, B. en Weststeijn, E. (2006). *Wanneer werkt Participatie? Een onderzoek bij de gemeenten Dordrecht en Leiden naar de effectiviteit van burgerinspraak en participatie*. NICIS, Den Haag.

- Reijndorp, A. (2005). *Meer stad in de wijk: kritiek op de wijkaanpak in historisch perspectief*. In: *Tijdschrift voor de sociale sector*. 55 (8), p. 14-19.
- Rohde, W., en Verhees M. (1997). \* *Investeren in wijkontwikkeling. Syntheserapport over eerste fase in 4 pilotgemeenten*. RIGO, Nijmegen.
- Ruijterman, R., Bruinink, H. en Gugten, M. van der (1997). \**Integraal wijkplan Slachthuisbuurt. Actieplan voor het Grote-stedenbeleid van de gemeente Haarlem*. DSP-groep, Amsterdam.
- Soomeren, P.F. van en Gossink, H. (2002). \**Eindrapportage Herijking \* van de Wijkaanpak. Vertel mij een keer mijn lief wat was er ook al weer zo leuk aan mij?* DSP-groep, Amsterdam.
- Soomeren, P.F. van en Poorter, G. de (1998). \* *WOP: de stad en wijken in evenwicht. Tweede rapportage wijkontwikkeling Deventer*. DSP-groep, Amsterdam.
- Soomeren, P.F. van en Uffelen, R. van (1989). \**Buurtbeheer: Van beschouwing naar actie*. DSP-groep, Amsterdam.
- Soomeren, P.F. van, m.m.v. Gossink, H. en Idenburg, Ph. (1994). \**Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak, Een evaluatie van twee jaar Deventer wijkaanpak en een blik vooruit*. DSP-groep, Amsterdam.
- Tops, P. (2002). *De binnenkant van de politiek*. Atlas, Amsterdam.
- VNG (2004). *Interactieve beleidsvorming voor een dualistische raad: 25 vragen en antwoorden, Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie*. VNG uitgeverij, .
- Völker, B. (2000). *16 miljoen burens. De rol van burens in persoonlijke netwerken in Nederland*. In: *Tijdschrift voor sociologie*, 21 (4), p. 337-362.
- Völker, B. en Flap, H. (2007). *Sixteen million neighbors. A multilevel study of the role of neighbors in the personal networks of the Dutch*. In: *Urban Affairs Review*, Volume 43 (2): p. 256-284.