

Zoektocht naar een voor sociale stijging



Een integrale aanpak moet voorkomen dat aan de ene kant hard wordt gewerkt aan een betere scholing van jongeren, terwijl gelijktijdig de school voor voortgezet onderwijs uit de wijk vertrekt. (Foto: Jean-Pierre Jans / HH)

TomTom routes

Samenhang ontbreekt vaak in wijkactieplannen was een van de reacties op de ingeleverde concept-plannen voor de transformatie van kracht- tot prachtwijken. Toch is integraal stedelijk vernieuwingsbeleid wel degelijk mogelijk als het bewonersperspectief centraal staat en vernieuwende vormen van bestuur serieus een kans krijgen.

Elly Straatman

docent/onderzoeker Kenniscentrum Leefomgeving
Saxion Hogescholen

De reacties op de ingediende wijkactieplannen maken duidelijk dat een integrale aanpak van de grootstedelijke problematiek nog steeds als een erg lastige en naar het zich laat aanzien welhaast onmogelijke opgave wordt ervaren. Dit gebrek aan integraliteit, dus het gebrek aan samenhangend beleid vanuit fysiek, sociaal en economisch perspectief, is opnieuw een gemiste kans. Het grote-stedenbeleid, in 1994 juist in gang gezet om vanuit deze drie invalshoeken te komen tot een integrale beleidsaanpak, lijdt al vele jaren aan dezelfde kwaal en dit is zorgwekkend.

Toch is integraal stedelijk vernieuwingsbeleid wel degelijk mogelijk. Voorwaarde is dat de sectorale denk- en benaderingswijze wordt ingeruild voor het centraal stellen van het bewonersperspectief en dat vernieuwende vormen van bestuur serieus worden overwogen.

Dit artikel wil daartoe een aanzet geven. Als vertrekpunt is gekozen voor het voorstel tot koerswijziging dat de VROM-raad heeft gedaan in zijn in 2006 verschenen rapport Stad en stijging.

Na een korte introductie van de kern van de aanbevelingen van de VROM-raad wordt in deze bijdrage uiteengezet dat

een integrale beleidsvisie, gebaseerd op het sociale stijgingsperspectief tot daadwerkelijk integraal beleid kan leiden als het perspectief van de wijkbewoners het uitgangspunt gaat vormen bij het uitstippelen van zowel collectieve als individuele stijgingsroutes. Deze stijgingsroutes ontstaan daar waar wijkbewoners in de rol van initiatiefnemers en samenwerkingspartners zelf hun koers bepalen en een TomTom ontwikkelen voor hun eigen specifieke ontwikkeltrajecten.

In het rapport Stad en stijging pleit de VROM-raad voor een wisseling van perspectief in doelstellingen en aanpak van de stedelijke vernieuwing. De voorstellen van de raad beogen het vastgelopen beleid dat meerdere, elkaar soms tegenwerkende doelen nastreeft, vlot te trekken. In het verleden zijn diverse pogingen ondernomen om vanuit de fysieke invalshoek meer integraliteit te bereiken door aan ingrepen als sloop, herbouw en nieuwbouw sociale doelen te koppelen, maar deze benadering blijkt onvoldoende te werken en kan zelfs een evenwichtig vernieuwingsbeleid in de weg zitten, zo toont de analyse van de VROM-raad.

Zelfontplooiing

De raad adviseert daarom één nieuwe, centrale beleidsdoelstelling, gericht op de sociale stijging van de bewoners van vernieuwingswijken. De wens van deze bewoners om vooruit te komen, moet daarbij het uitgangspunt zijn. Het gaat om het maatschappelijke belang van zelfontplooiing, emancipatie en integratie en daarnaast om het economische belang van concurrentie en competitie. Om deze beide kansen niet te missen, adviseert de raad de fysiek-ruimtelijke en de sociale vernieuwing gelijk op te laten

gaan, waarbij de sociale agenda zou moeten leiden. Deze agenda laat tevens meer ruimte voor differentiatie in tempo en aanpak.

Voor de sociale stijging van de bewoners heeft de raad vier routes uitgestippeld. Deze routes lopen via onderwijs, arbeidsmarkt, woningmarkt en vrije tijd. Vanuit zijn specifieke verantwoordelijkheid legt de raad bij de concretisering van deze routes het accent op het ruimtelijk en volkshuisvestelijk faciliteren van de stijgingsaspiraties van de bewoners. Dit resulteert in een aantal voorstellen tot het aanleggen en begaanbaar houden van een infrastructuur voor sociale stijgingsroutes, waarvan we reeds enkele voorbeelden zien in de ingediende wijkactieplannen, zoals de woonzorgcomplexen en de multifunctionele wijkcentra.

Maar met de aanleg van deze infrastructuur zijn we er nog niet. Terecht plaatst de raad bij zijn aanbevelingen de kanttekening dat voorwaarden en belemmeringen ook op het terrein van andere ministeries liggen en doet hij een appèl op de departementen en de markt om zich blijvend te committeren aan de stedelijke vernieuwingsopgave. Dit is een indringende oproep tot het ontwikkelen van integraal beleid.

De wens van bewoners om vooruit te komen moet het uitgangspunt zijn

De VROM-raad pleit dus voor een leidende, sociale agenda en fysiek beleid dat volgend is. Concreet betekent dit dat het rijk op een andere inhoud zal moeten sturen, dat de corporaties en de vastgoedondernemers zich meer als maatschappelijk ondernemer op moeten gaan stellen, dat gemeenten het proces sterker moeten regisseren en dat de sociale sector meer zal moeten bijdragen aan de brede agenda van de stedelijke vernieuwingswijken. Daarnaast impliceert het centraal stellen van het sociale stijgingsperspectief dat de bewoners in de nieuwe beleidsvisie een prominente plaats krijgen toebedeeld. Juist door uit te gaan van hun perspectief wordt het afleggen van sectorale denkwijzen bevorderd en kunnen oude valkuilen worden gemeden.

Onbegrijpelijk

Plannen, ontwikkeld vanuit het (stijgings-)perspectief van bewoners zullen bestaan uit een mix van met elkaar samenhangende sociale, fysieke en economische ingrediënten. Het beleid wordt daarmee aanzienlijk integraler. Nu is het nog mogelijk dat er in een wijk hard wordt gewerkt aan een betere scholing van jongeren, maar dat gelijktijdig de school voor voortgezet onderwijs uit de wijk vertrekt, de



In de Deventer wijkaanpak staat het bewonersperspectief centraal. De bewoners nemen zelf initiatieven, dragen zelf verantwoordelijkheid voor de leefbaarheid in hun wijk en tal van instellingen bieden daarbij ondersteuning. Hier maken ze samen met de duikvereniging de buitengracht in de Raambuurt schoon (Foto: Herman Engbers / HH)

buurtsuper zijn deuren sluit, dat rolmodellen hun wooncarrière elders voortzetten en dat in het wijkactieplan geen aandacht wordt gevraagd voor ondernemerschap. Vanuit het sociale stijgingsperspectief is dit een ongewenste en ook een onbegrijpelijke gang van zaken. Het toont de gevolgen van gebrek aan integraliteit. Door nu juist uit te



gaan van het (stijgings-)perspectief van de bewoners wordt het sectorale denken doorbroken. Dit biedt een nieuw beleidskader van waaruit een meer integrale benadering een logische vervolgstap is.

Deze perspectiefwisseling heeft consequenties. Van alle betrokken partijen wordt gevraagd dat zij vraagstukken voortaan benaderen vanuit het (stijgings-)perspectief van de bewoners. Dit betekent dat de sociale, economische en fysieke problemen in hun onderlinge samenhang vanuit het (stijgings-)belang van de bewoners worden geanalyseerd. Deze analyse zal oorzaken in beeld brengen die alleen met integraal beleid kunnen worden weggenomen. Ongewenste situaties die het gevolg zijn van verschillende,

elkaar tegenwerkende uitkomsten van goed bedoeld sectoraal beleid op sociaal, fysiek en economisch vlak kunnen op deze manier worden voorkomen.

Dit betekent bijvoorbeeld dat investeren in de scholing van jonge wijkbewoners pas echt kans van slagen heeft als daarnaast in samenhang ook andere sociaal-culturele, fysiek-ruimtelijke en sociaal-economische maatregelen worden getroffen die gezamenlijk het signaal afgeven aan deze jongeren dat zij zich ontwikkelen in een kansrijke omgeving. Een kansrijke wijk is een leefbare wijk waarin plezierig gewoond, gewerkt, geleerd en gerecreëerd kan worden. Het is een wijk waarop bewoners trots zijn. Zo'n wijk kan alleen tot stand komen vanuit een integrale

beleidsvisie. De rol van de bewoners daarbij zal een nieuwe invulling moeten krijgen. We moeten daarvoor allereerst eens kritisch kijken naar de huidige opvattingen over burgerschap en we zullen ook bestaande, bestuurlijke verhoudingen onder de loep moeten nemen.

Loyaliteit

De burger vervult in onze samenleving een dubbelfunctie. Zijn burgerschap bestaat eruit dat hij regeert en geregeerd wordt. Voor het kunnen uitoefenen van deze functie geldt dat hij beschikt over competenties die liggen op het gebied van autonomie, oordeelkundigheid en loyaliteit. Bij uitstek bij de komende transformatie van krachtwijken tot practwijken wordt op deze competenties een sterk beroep gedaan. Met de investering van twintig miljoen euro voor bewonersbudgetten wil minister Vogelaar bewerkstelligen dat burgers een belangrijke rol gaan spelen in het stedelijke vernieuwingsproces.

De huidige wijkaanpak doet een beroep op een vorm van burgerschap die zich kenmerkt door een sterke gemeenschapsconceptie. Van bewoners wordt verwacht dat zij participeren vanuit hun rol als lid van de gemeenschap waarin ze zijn geboren en getogen en waaraan ze hun individualiteit ontleent. Vanuit dit lidmaatschap wordt een loyale houding en bijdrage verwacht, gericht op activiteiten in de directe leefomgeving.

Het is de vraag of deze visie nog volledig aansluit bij de hedendaagse burger en bij opvattingen over emancipatie en zelfontplooiing in onze pluralistische samenleving. De burger van nu maakt weliswaar nog steeds deel uit van de publieke gemeenschap, maar daarnaast is hij (als mens) lid van steeds meer en steeds vaker wisselende gemeenschappen van waaruit hij individuele keuzes en combinaties maakt. De aan de publieke gemeenschap gerelateerde, traditionele kwaliteiten als burgerzin en burgerdeugd zijn hierdoor minder vanzelfsprekend geworden.

Belemmerend

Daarnaast overstijgen de gemeenschappen waarvan burgers deel uitmaken vaak de topografische grenzen van buurt, wijk of stad. In de conceptie van burgerschap zal daarom ook aan deze individuele elementen ruimte geboden moeten worden. Een te beperkte burgerschapsopvatting die voorbij gaat aan de dynamiek van sociale identiteiten sluit enerzijds niet meer aan bij de leefstijl van veel burgers, anderzijds kan zij belemmerend werken. Gemeenschapsbanden kunnen knellen en sociale stijging en emancipatie juist in de weg staan. In aandachtswijken zien we deze negatieve effecten terug in de hardnekkige problematiek van overgeërfde kansarmoede.

Sociale identiteiten zijn dus onstabiel geworden. Het individu stelt uit diverse verbindingen en verbanden zijn eigen identiteit samen en dit zorgt voor diversiteit en pluriformi-

teit. Daarnaast lijkt een groter wordende groep burgers niet deel te nemen aan deze sociale dynamiek. Er wordt reeds gesproken van een toenemende segregatie tussen sociale stijgers en sociale achterblijvers. Door deze ontwikkelingen wordt onze samenleving in toenemende mate minder kenbaar en dit maakt overheidssturing lastiger.

Uit bovenstaande volgt dat de gemeenschapsconceptie van burgerschap zou moeten worden verruimd en dat we daarnaast naar nieuwe vormen van sturing moeten zoeken. Op wijkniveau de bewoner centraal stellen, betekent de bewoner in zijn dubbelfunctie van burger aanspreken en zoeken naar nieuwe bestuurlijk- maatschappelijke arrangementen om hem in staat te stellen zoveel mogelijk invulling te geven aan deze dubbelfunctie.

De betrokkenheid van burgers bij onderwerpen die hen raken, zou moeten worden omgezet in een (collectieve) bijdrage aan de verbetering van de samenleving, gecombineerd met het vergroten van de (individuele) sociaal-economische stijgingskansen. Te denken valt aan praktijken van activerend burgerschap gericht op nieuwe vormen van 'burgerbestuur'. Dit houdt in dat de praktijk van het 'voor' en 'met' de burger ontwikkelen van beleid verschuift naar een praktijk van 'met' en 'door' de burger ontwikkeld beleid.

Representatief-democratische bestuursvormen leiden doorgaans tot instrumenteel-hiërarchisch beleid waarin burgers nauwelijks een rol spelen. Bij maatschappelijk complexe, onbeheersbare en vaak onvoorspelbare problemen zoals die spelen in de aandachtswijken, falen deze traditionele beleidsvormen. Al geruime tijd wordt daarom juist bij de aanpak van wijkvernieuwing geëxperimenteerd met vormen van interactieve beleidsontwikkeling en burgerparticipatie.

Veelvoud

Deze interactieve praktijken richten zich echter meestal op geïsoleerde, fysiek-ruimtelijke onderdelen van het beleid en hebben vaak het karakter van een tijdelijk project. De complexiteit van de problematiek wordt hierdoor gereduceerd op een wijze die geen recht doet aan de opgave waarvoor de steden staan. We hebben te maken met problemen die zich lastig laten diagnosticeren, waaraan een veelvoud aan oorzaken ten grondslag ligt en die meerdere beleidssectoren doorkruisen. Dit zijn problemen die om een integrale benadering vragen.

Burgerbestuur omvat praktijken van bijvoorbeeld interactieve beleidsontwikkeling, publiek-private samenwerking en burgerparticipatie, maar gaat verder dan de veelal tijdelijke projecten zoals we die kennen en waarbij een bottom-up aanpak in veel gevallen top-down vanuit de overheid wordt geïnitieerd. Bij burgerbestuur nemen burgers per

definitie het initiatief; deze bestuursvorm bevindt zich op de bovenste sport van de participatieladder. De sectorale benadering die kenmerkend is voor veel door de lokale overheid geïnitieerde tijdelijke, interactieve projecten wordt hiermee doorbroken en dat schept ruimte voor integraliteit.

In het voorgaande is betoogd dat de betrokkenheid van bewoners bij vraagstukken die hen direct raken, zou moeten worden omgezet in zowel activiteiten gericht op het algemene belang, bijvoorbeeld op het verbeteren van de leefbaarheid van een wijk, als op activiteiten gericht op het individuele belang, dus op het verbeteren van de persoonlijke positie. Top-down sturing zou daarbij moeten worden vervangen door burgerinitiatief en in deze bestuurlijke context kan integraal beleid tot bloei komen.

De VROM-raad heeft vier sociale stijgingsroutes benoemd en voorstellen gedaan voor een mogelijke infrastructuur. Het is daarnaast belangrijk dat die infrastructuur ook daadwerkelijk door bewoners wordt benut en dat ze hun weg naar de sociale stijgingsroutes vinden. Daarom moeten we zoeken naar activerende vormen en werkwijzen die inspireren en enthousiasmeren en die de bewoners doen besluiten initiatieven te ontplooiën en kansen te grijpen.

Hiervoor zijn veranderingen nodig in bestaande verhoudingen. Het centraal stellen van het bewonersperspectief impliceert een verandering van beleidsperspectief. Was er voorheen sprake van bewonersparticipatie in overheidsbeleid, in de nieuwe benadering ligt dit omgekeerd. De lokale overheid gaat participeren in burgerinitiatieven en dit betekent dat de gemeente vooral zal faciliteren, assisteren en stimuleren.

Sterke kanten

Deze perspectiefwisseling vormt het uitgangspunt van de in de jaren negentig in de VS ontwikkelde Asset-Based Community Development. Deze ABCD-strategie gaat uit van de kracht die in gemeenschappen zelf aanwezig is. Onder regie van bewonersgroepen worden capaciteiten, kennis, talenten en vaardigheden aangesproken en staan niet meer de problemen en deficiënties centraal. In de ABCD-benadering worden juist de sterke kanten van buurtbewoners, hun verenigingen en instituties benut als vertrekpunt voor burgerinitiatieven. Deze benadering doorbreekt tevens de negatieve beeldvorming en stigmatisering die vaak het gevolg is van het benadrukken van de problemen en tekortkomingen in deze 'probleemwijken'.

In Nederland wordt de ABCD-denkwijze uitgedragen door het LSA, het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken. In dit platform wisselen actieve bewoners uit aandachtswijken informatie en ervaringen uit, gericht op het vergroten van hun invloed op de verbetering van de leefbaarheid in hun wijken. Het uitgangspunt luidt dat zonder de betrokkenheid van bewoners geen enkel plan voor

wijkverbetering zal slagen. Bewoners zijn talentvol en deskundig en hun gehechtheid aan de directe woon- en leefomgeving kan hen activeren om deze kwaliteiten in te zetten, mits hen daartoe de ruimte en de middelen wordt geboden. Deze benadering resulteert in tal van creatieve ideeën, die de bewoners zelf ontwikkelen en uitvoeren.

'Kan wél' is hiervan een voorbeeld. 'Kan wél' is een verzameling projecten, gebaseerd op een variant van de ABCD-aanpak, zoals die sinds 2000 in veel Engelse steden wordt uitgevoerd.

Bij burgerbestuur nemen burgers per definitie het initiatief

De Pendrecht Universiteit is een ander voorbeeld van deze aanpak. Dit is een project waarbij bewoners van de Rotterdamse wijk Pendrecht vanuit hun ervaringsdeskundigheid de rol van docent vervullen en professionals, materiedeskundig op diverse terreinen, bij hen als student in de leer gaan. Aan deze ambtenaren, medewerkers van woningcorporaties, vertegenwoordigers van (zorg-)instellingen en politici, dragen de wijkbewoners hun kennis op relevante gebieden, zoals de veiligheid in de wijk, over.

De Pendrecht Universiteit zorgt dus voor de overdracht van waardevolle kennis op professionals, die daarmee een beter zicht krijgen op de vraagstukken waarmee zij zich beroepshalve bezighouden. Het probleemoplossend vermogen wordt daardoor groter. Daarnaast worden latente competenties van de bewoners ontwikkeld. De Pendrecht Universiteit is een fraai voorbeeld van een project waarin collectieve en individuele stijging hand in hand gaan. Bewoners ontwikkelen competenties die hun kansen op individuele sociale stijging vergroten en zetten deze competenties in ten behoeve van de collectieve stijging van de hele gemeenschap.

Cyclisch proces

Ook de Deventer wijkaanpak gaat uit van de bewoner als deskundige. In Deventer gaat het echter al lang niet meer om een project. Het gaat om een aanpak die sinds 1992 bestaat en die is uitgegroeid tot een gefaseerd, cyclisch proces met steeds een looptijd van twee jaar. In de Deventer wijkaanpak staat het bewonersperspectief centraal. De bewoners nemen zelf initiatieven, dragen zelf verantwoordelijkheid voor de leefbaarheid in hun wijk en tal van instellingen bieden daarbij ondersteuning. Bijzonder is dat alle Deventer wijken vallen onder deze aanpak, dus niet alleen de aandachtswijken. Iedere wijk beschikt over een wijkbudget.

De Deventer cyclus bestaat uit verschillende fasen, die zijn ingericht rond drie belangrijke activiteiten van de bewoners: 1. het in kaart brengen van de situatie: de wijkanalyse; 2. het onderzoeken en prioriteren van de problemen: het vaststellen van de wijkagenda; 3. het uitvoeren van het wijkprogramma. Om deze drie activiteiten heen zijn de werkprocessen van de wijkambtenaar en de wijkopbouwwerker georganiseerd. Zij bieden ondersteuning bij het voorbereiden van de activiteiten en bij het afhandelen van de uitkomsten ervan. Ook zorgen zij voor het inschakelen van professionals daar waar dat nodig is.

De Deventer wijkaanpak is een succesvolle aanpak en een prachtig voorbeeld van hoe overheidsparticipatie in bewonersinitiatieven vorm kan krijgen. Er zijn op dit moment ongeveer tweehonderd bewonersgroepen actief en de waardering onder de deelnemers is hoog. Daarnaast is 70% van alle stadsbewoners bekend met deze aanpak. De Deventer wijkaanpak heeft betrekking op leefbaarheidsvraagstukken in brede zin, fysieke en sociale, gericht op de woonomgeving, het voorzieningenniveau, de (sociale) veiligheid en de sociale samenhang in de wijken. Het gaat om een integrale benadering van leefbaarheid vanuit bewonersperspectief. De gemeente wil deze collectieve aanpak nu gaan verbinden met een meer individuele benadering, gericht op sociale stijging. De wijkaanpak verbreedt zich dan tot het werken voor de buurt en voor de buurtgenoten. We zien in Deventer dat de collectieve benadering zich ontwikkelt tot een aanpak waarin het gaat om zowel collectieve als individuele stijgingsroutes. Hiermee sluit deze ontwikkeling aan bij een verruimde opvatting van burgerschap.

Met deze gecombineerde aanpak van collectieve en individuele stijgingsroutes snijdt het mes aan twee kanten. Enerzijds spannen burgers zich in voor het op een hoger plan brengen van hun directe woon- en leefgemeenschap; anderzijds werken ze aan persoonlijke ontwikkeling en worden hen individuele stijgingskansen geboden die de schaal van wijk of buurt overstijgen. Dit is een wisselwerking van geven en nemen, waarbij ook principes als die van voor-wat-hoort-wat kunnen stimuleren en motiveren. Vanuit het bewonersperspectief is integraliteit van beleid dus bereikbaar via twee sporen, het collectieve en het individuele.

Overvragen

In deze beleidspraktijk gaat het er om dat mensen worden gemobiliseerd op grond van hun capaciteiten en interesses, dat middelen en voorzieningen die in de wijk zelf voorhanden zijn worden ingezet en dat hulp van buiten pas wordt ingeschakeld als duidelijk is wat de bewoners zelf kunnen en willen inzetten. Belangrijk is te benadrukken dat dit niet betekent dat bewoners alles zelf moeten en kunnen. Het tegendeel is waar. Ondersteuning is nodig. Het centraal stellen van bewoners kan anders gemakkelijk leiden tot overvragen en overbelasting.

Rest de vraag wie nu waarover de regie zou moeten voeren. Als het gaat om het oplossen van leefbaarheidsvraagstukken op wijkniveau zien we dat op dit moment de regierol meestal door de gemeente of door een vooruitstrevende woningcorporatie wordt vervuld. In het laatste geval is het vertrekpunt vaak een voorgenomen herstructureringsoperatie. Als het uitgangspunt het sociale stijgingsperspectief is, zouden ook de wijkbewoners zelf de regie kunnen voeren over hun eigen (wijk-)ontwikkelingsproces.

Verder kan er gedacht worden aan vormen van co-regie of wisselende regie, waarbij mogelijk ook (zorg-)instellingen betrokken kunnen worden. Deze keuzes zijn afhankelijk van de aard van het vraagstuk, de fase waarin het verkeert en de specifieke, lokale situatie. Van belang is dat de samenwerking tussen de actoren goed wordt georganiseerd, dat de regisseur overzicht houdt over de situatie en zich verantwoordelijk voelt voor het geheel. De regie voeren is niet hetzelfde als de agenda bepalen. Dit laatste is met het centraal stellen van het bewonersperspectief vooral een verantwoordelijkheid van de bewoners zelf.

Wat we zien is dat er voor deze zoektocht dus geen TomTom voor algemeen gebruik beschikbaar is. Iedere situatie is anders en zal vragen om de ontwikkeling van unieke aanrijroutes. Er is met nieuwe vormen van sturing ervaring opgedaan waarvan geleerd kan worden. Van belang is dat we nu de voorwaarden in kaart brengen waaronder deze nieuwe vormen van sturing en zelforganisatie het beste kunnen gedijen.

Noten

1. *Stad en stijging: Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing* (2006) rapport van de VROM-raad. www.vromraad.nl.
2. Kretzmann, J.P., McKnight, J.L., (1993) *Building communities from the inside out. A path toward finding and mobilizing a community's assets*. Skokie, Illinois: ACTA Publications. Van dit boek is in 2003 een Nederlandse vertaling en bewerking verschenen onder de titel *Wijkontwikkeling op eigen kracht*.
3. Zie ook: www.lsbewoners.nl en www.kanwel.nl
4. Zie ook: www.vitaalpendrecht.nl
5. Zie ook www.deventerwijkaanpak.nl