

9/10/04

DEVENTER EVALUATIE



BESTUREN MET

LIEFDE VOOR DE STAD EN

LIEFDE VOOR HET VAK

EEN EVALUATIE VAN TWEE JAAR DEVENTER WIJKAANPAK EN EEN BLIK VOORUIT

BESTUREN MET LIEFDE VOOR DE STAD EN LIEFDE VOOR HET VAK

Een evaluatie van twee jaar Deventer wijkaanpak
en een blik vooruit

Amsterdam, januari 1994

Paul van Soomeren
met medewerking van
Henk Gossink en Philip Idenburg

In opdracht van:
Adviesgroep Sociale Vernieuwing
Gemeente Deventer
Ministerie van Binnenlandse Zaken

Vormgeving:
Dick Bakker

Foto's:
Auke Pluim

Druk:
Drukkerij de Hanzestad, Deventer

	pagina
1 Inleiding	7
1.1 De Deventer wijkaanpak	7
1.2 Het Experiment Integrale Vernieuwing	7
- De veldspelers van het experiment	7
1.3 Een van de onderzoeks- en adviestrajecten in Deventer	8
1.4 Leeswijzer	8
2 Bah beleidsevaluaties	9
2.1 De moeizame relatie tussen politiek en beleidsevaluatie: doen ze het wel, of doen ze het niet?	9
- De visie van de politicus	9
- De visie van de onderzoeker	11
2.2 In Deventer doen ze het wel	11
- in vier (+ 1) stappen	12
3 Geschiedenis en huidige vorm van de Deventer wijkaanpak	13
3.1 Vruchtbare grond	13
3.2 Ontkiemen	13
3.3 Groei (verbreding en verdieping)	16
- De bewoner als producent	16
- De bewoner als consument	18
3.4 Dode lente of meerjarige bloeier?	19
4 De rol van de politiek tot dusverre	20
4.1 Heeft de lokale politiek nog een rol na het overlijden van de maakbare samenleving?	20
4.2 Vernieuwende impulsen door de politiek	20
4.3 Kanttekeningen	22
- Waar is de raad?	22
- Wie is de uitvinder? Wie de regisseur	22
5 Liefde voor de stad: visies en dilemma's	23
5.1 Een open aanpak	23
5.2 Voorwaarden voor een 'open aanpak'	24
- De bestaande cultuur van 'samen durven te leren'	24
- Ieder zijn vak, ieder zijn rol	24
- Een open aanpak vereist een strakke organisatie	25
- Een goede infrastructuur	25
- Een doel en toetsingscriteria	25
5.3 Kunnen we het even integraal houden!? En ook ietsje simpeler?	28
- Integraler	28
- Simpeler	28
- Hoe prikkelen we de diensten?	28
- Van integraal beheren naar integraal investeren?	29
5.4 Bestuurlijke gevolgen	30
- Raad en college	30
- Een rol voor de raad	31
- Het wijkteam	31
Literatuurlijst	32
Over de auteurs	35

1.1 De Deventer wijkaanpak

In het collegeprogramma voor de raadsperiode 1990-1994 kreeg "maatwerk in de vorm van wijkaanpak" een centrale plaats in het sociale vernieuwingsbeleid. In oktober 1991 ging de raad, in het kader van het Programma Sociale Vernieuwing, akkoord met de opzet van de Deventer wijkaanpak. Er werden voor meerdere jaren wijkbudgetten ter beschikking gesteld (december 1991) en bovendien ondertekenden de gemeente, de woningcorporaties en het buurtwerk (Stichting Raster) in februari 1992 het 'convenant integrale wijkaanpak'. Op 1 maart 1992 ging de Deventer wijkaanpak van start¹.

Anders dan soms gesuggereerd wordt, is de Deventer wijkaanpak geen radicaal alternatief voor de staande gemeentelijke organisatie van de diensten, het bestuur en de lokale politiek. De Deventer wijkaanpak is ook geen synoniem voor sociale vernieuwing. Dat laatste omvat in Deventer meer initiatieven, bijvoorbeeld op sociaal-economisch terrein².

Nu de Deventer wijkaanpak van de grond komt, blijkt zij echter te (kunnen) functioneren als een logische en makkelijke infrastructuur voor de gemeentelijke organisatie en de sociale vernieuwing. Daarmee wordt de wijkaanpak toch een ingrijpende - misschien zelfs spectaculaire - verandering. Een voortdurend proces, waarbij uiteindelijk ieders rol in de lokale gemeenschap beïnvloed zal worden. Niet in het minst die van de diensten/organisaties, het bestuur en de politiek.

Wie zoekt naar een metafoor kan denken aan het geologische verschijnsel van de langzaam schuivende continenten. Natuurlijk verschilt de bestuurskundige schaal (in ruimte en

tijd) volstrekt van de geologische, maar toch door de wijkaanpak veranderen langzaam de posities van de lokale actoren ten opzichte van elkaar. Soms gaat dat gepaard met flinke schokken, maar normaliter merken er weinig van en is het proces nauwelijks spectaculair te noemen ... of toch wel?

In ieder geval is de Deventer wijkaanpak interessant genoeg om eens van binnenuit en tegelijkertijd van een afstand te bekijken. Dat kan ook ...

1.2 Het Experiment Integrale Vernieuwing

Drie maanden na de officiële start van de Deventer wijkaanpak begonnen besprekingen tussen de gemeente Deventer en de landelijke - door de minister van Binnenlandse Zaken ingestelde - Adviesgroep Sociale Vernieuwing (AGSV). Deze gesprekken resulteerden al snel in de deelname van de gemeente Deventer (met Hilversum) aan het Experiment Integrale Vernieuwing³. Dit experiment werd in een van de eerste notities beeldend omschreven als een 'buitenboordmotor' bij de Deventer wijkaanpak.

De veldspelers van het experiment

Belangrijkste actoren in het experiment zijn de **twee gemeenten** die proberen om in het lokale politiek-bestuurlijke systeem bepaalde vernieuwingen door te voeren; vernieuwingen die stuwkracht geven aan de lokale sociale vernieuwing. Daarbij wordt sociale vernieuwing enerzijds opgevat als een container vol projecten, regelingen en activiteiten, die in de desbetreffende gemeente als sociaal vernieuwend te boek staan. Veel belangrijker voor het

experiment is echter dat sociale vernieuwing anderzijds opgevat wordt als een ingrijpende cultuuromslag; een begrip met een horizon karakter dat uitnodigt - of misschien zelfs dwingt - tot een andere aanpak van alle actoren die lokaal actief zijn - of actief zouden behoren te zijn. Het gaat er bij sociale vernieuwing dus in de eerste plaats om dat er initiatieven door (groepen) mensen in de lokale samenleving genomen worden; door sociale vernieuwing zou het zelfoplossend vermogen (bijvoorbeeld van groepen burgers in de wijken) moeten toenemen.

In het experiment staat de vraag centraal welke rol het lokale politiek-bestuurlijke systeem bij een dergelijke cultuuromslag speelt. Of, en zo ja hoe, zij een dergelijke cultuuromslag mede tot stand kan helpen brengen en hoe zij dan inspeelt op die omslag.

In het experiment spelen de **externe onderzoekers/adviseurs** een bijzondere rol. Ze kunnen gedurende het experiment als het ware in de keuken van het veranderingsproces kijken. Als 'participerend-observerend onderzoeker' bekijken ze wat er gebeurt (of juist niet gebeurt) en op basis daarvan wordt door hen direct commentaar en/of advies gegeven. Commentaar en advies heeft daarbij geen voorschrijvende vorm (geen recepten). Het vernieuwingsproces is immers een proces van, voor en door, de direct betrokkenen. De onderzoekers/adviseurs blijven daarin vanzelfsprekend relatieve buitenstaanders, hetgeen onverlet laat dat commentaar van buitenstaanders soms verhelderend kan werken en daarmee weer van invloed is op het proces zelf. De onderzoekers/adviseurs houden de betrokkenen als het ware eens in de zoveel tijd de spiegel van hun bevindingen voor. In die zin maken ze dus

1 De hier kort weergegeven voorgeschiedenis is terug te vinden in de volgende stukken: Collegeprogramma raadsperiode 1990-1994 Deventer, PvdA/CDA/VVD, april 1990; Sociale vernieuwing in Deventer, programma 1991. DMO, Deventer, oktober 1991; Convenant Integrale wijkaanpak, Deventer, februari 1992.

2 Zie voor een samenvatting: Deventer Magazine, oktober 1993.

3 Dit proces - alsmede de opzet en achtergronden van het 'Experiment integrale vernieuwing' - wordt beschreven in de 'Interimrapportage Experiment Integrale Vernieuwing (een bestuurlijk - en sociaal vernieuwend leerproces)'. Idenburg, Van Soomeren en Gossink, Ministerie van BZa, Adviesgroep Sociale Vernieuwing, maart 1993. Het Experiment Integrale Vernieuwing zal tot vlak na de gemeenteraadsverkiezingen (maart 1994) doorlopen.

ook deel uit van dit proces. Ze schrijven geen recepten, maar spiegels in de vorm van rapporten als het onderhavige en discussie-notities waarvan in de bijlagen voorbeelden te vinden zijn.

1.3 Een van de onderzoeks- en adviestrajecten in Deventer

Een duidelijk voorbeeld van een dergelijk 'verhelderingsproces' vond in 1993 in Deventer plaats. De centrale as ervan werd gevormd door een serie interviews met alle fractieleiders en collegeleden resulterend in een discussiestuk dat centraal stond op een gespreksavond met alle geïnterviewden. De uitkomsten van die avond - gecombineerd met de verkenning- en onderzoeksactiviteiten die de onderzoekers/adviseurs in Deventer uitvoeren - vonden uiteindelijk hun neerslag in deze rapportage.

De onderhavige rapportage heeft dus de sprankelende discussie-avond als hart en mag gezien worden als een poging om op basis van de gevoerde discussie een stap verder te komen; een beleidsevaluatie met behulp waarvan het beleid verbeterd kan worden.

1.4 Leeswijzer

Bij de beleidsevaluatie waarvan in deze rapportage verslag wordt gedaan, ligt de nadruk niet op de effecten van de wijkaanpak, maar op procesfactoren en relaties tussen de belangrijkste actoren die bij de wijkaanpak betrokken zijn. Centraal staat een discussie over de doelen en waarden 'achter' de wijkaanpak en de onderlinge consistentie van deze doelen en waarden. Door daarbij in te zoomen op het bestuur (raad, college en ambtelijke hoofdrolspelers) diende onze evaluatie - en dient deze rapportage - vooral om het bestuur (beter) bewust te maken van de rol die het gespeeld heeft en nog kan spelen, bij de Deventer wijkaanpak.

Net zo als het proces waar deze rapportage het sluitstuk van vormt, is



In Zandweerd-Zuid leggen bewoners in samenwerking met de Dienst Milieu en Stadsbeheer van de gemeente Deventer een jeu-de-boules-baan annex buurtparkje aan

deze rapportage dan ook niet beoordelend, of veroordelend, maar dient zij slechts ter verheldering.

Om de specifieke vorm van deze evaluatie te onderbouwen wordt in **hoofdstuk 2** allereerst in algemene zin ingegaan op de relatie tussen het verschijnsel 'beleidsevaluatie' en 'de politiek' (2.1). Vervolgens wordt het evaluatietraject dat we in Deventer hebben gevolgd kort besproken (2.2). In **hoofdstuk 3** bespreken we de Deventer wijkaanpak. Daarbij gaan we allereerst (3.1) in op de voorlopers van die aanpak; stadsvernieuwing, PCG-beleid en het buurtbeheerexperiment. Vervolgens (3.2) worden aan de hand van de oorspronkelijke stukken de doelen en ideeën voor de Deventer wijkaanpak weer eens opgefrist. De verdere uitbouw van de wijkaanpak (vanaf medio 1992) komt in 3.3 aan de orde.

In **hoofdstuk 4** staat de rol die de politiek tot dusverre speelde bij de wijkaanpak centraal. Daarbij wordt allereerst ingegaan op de vraag of de lokale politiek als stuurman (m/v) nog wel iets in de melk te brokkelen heeft; door sommigen wordt dat betwijfeld. In 4.2 belichten we de rol die de Deventer politiek tot nu toe speelde bij de wijkaanpak. Een heldenrol of passen daar toch wel enkele kantte-

keningen? Ons inziens wel; vandaar in 4.3 enkele kanttekeningen.

Voor de meer toekomstgerichte denkers dienen we in **hoofdstuk 5** de lekkerste hap op. Op basis van de meer reflexieve eerste hoofdstukken gaan we in op een aantal visies en dilemma's bij de wijkaanpak. Wij beperken ons daarbij met name tot zaken die de aandacht van het bestuur (B&W en Raad) vergen en moeten blijven vergen. Want de Deventer wijkaanpak is nooit af. De (sociale) uitvinding die 'Deventer wijkaanpak' gedoopt is, blijkt een succesvolle innovatie te zijn. Misschien begint het moeilijkste gedeelte nu pas: het steeds maar weer blijven verbeteren van de uitvinding en het voortdurend aanpassen aan de veranderende eisen die de maatschappij stelt.

2 BAH BELEIDSEVALUATIES

2.1 De moeizame relatie tussen politiek en beleidsevaluatie: doen ze het wel, of doen ze het niet?

Op een gegeven moment zal elk beleid gewogen en beoordeeld worden. Zo ook de Deventer wijkaanpak. Een dergelijke beoordeling vindt **altijd** plaats: in de hoofden van mensen, op partijen en bruiloften, in het café, in buurtvergaderingen en in politieke - of ambtelijke vergaderingen. Zodra men de beoordeling van het beleid 'officieel' maakt door middel van wetenschappelijk onderzoek, het inschakelen van interne en externe deskundigen en het uitbrengen van openbare rapportages, is er sprake van een echte beleidsevaluatie.

"Een goede zaak, zo'n beleidsevaluatie", zal de naïef rationele beleidsvoorbereider zeggen, "want dat levert voor iedereen (burgers, ambtenaren en politici) waardevolle informatie op; informatie op grond waarvan burgers afgewogen kunnen oordelen en op grond waarvan ambtenaren en politici het beleid kunnen bijstellen, aanscherpen en/of vernieuwen."

Maar is dat wel zo? Met name over de wijze waarop de politiek met evaluaties omgaat, bestaat nogal eens twijfel: als de evaluatie 100% positief uitpakt (wat zelden het geval is) rennen politici er gelijk mee naar de pers, maar als de evaluatie kritiek bevat, frommelen de politici de evaluatie liefst zo snel mogelijk in de onderste la.

De visie van de politicus

Vreemd genoeg bestaat er weinig kennis over de vraag hoe de politiek zelf tegen beleidsevaluaties aankijkt, al bestaan er enkele openhartige uitzonderingen. Een van die uitzonderingen is de heer Deetman⁴:

"Politiek verantwoordelijke gezagsdragers zijn veelal geen voorstanders van evaluatie van hun beleid.

Immers, evaluatie leidt in het algemeen tot overweldigende constateringen van onder andere ineffektiviteit, mislukkingen en verspilling. Dat is onder meer te verklaren uit het feit dat men al evaluerende van achteren naar voren kijkt, terug in het verleden en daarbij onvoldoende de latere interferenties met oorspronkelijke bedoelingen in beschouwing neemt. In het algemeen is er weinig aandacht voor het feit dat doelstellingen (...) gedurende langdurige implementatieprocessen in confrontatie met weerstanden, verzet en onhaalbaarheid regelmatig worden bijgesteld, vaak impliciet en zonder uitdrukkelijke terugkoppeling naar de plek waar in openbare dialoog eerdere doelstellingen of een bepaald aspiratie-niveau waren geformuleerd. Evaluatie leidt alras tot felle uitspraken over falende personen. De politiek verantwoordelijken worden nogal vlot aan de schandpaal genageld. Immers, door de politiek wordt uit de uitkomsten van de evaluatie een selectie gemaakt." (Deetman 1988/29)

In dit citaat schetst Deetman - waarschijnlijk mede gebaseerd op enkele zwartgallige ervaringen - drie problemen.

Ten **eerste** is Deetman van mening dat politici eigenlijk niet van beleidsevaluaties houden, omdat door een beleidsevaluatie 'fouten' aan het licht zullen komen, waardoor de schandpaal dreigend naderbij komt. Impliciet geeft Deetman aan dat het aantonen van gemaakte fouten geen kunst is. Daarin heeft hij natuurlijk groot gelijk: niet de beste generaal wint de veldslag, nee ... de generaal die de minste fouten maakt wint de slag. Fouten worden dus altijd gemaakt, maar het probleem is dat andere politici de geopenbaarde fouten als munitie zullen gebruiken. Beleid geslaagd; politicus desondanks afgeschoten (met dank aan de evaluator). Logisch dat

politici niet zo dol zijn op evaluaties. Vermoedelijk speelt dit probleem in Deventer thans niet of nauwelijks. Een van de karaktertrekken van de huidige raad en het huidige college is namelijk dat men vrij sterk als teams samenwerkt (op dit punt komen we in hoofdstuk 5 nog terug). Maar... dat het punt nu in Deventer niet speelt, houdt niet vanzelf in dat dit altijd zo zal blijven. In Deventer is het vroeger wel anders toegegaan en niemand kan voorspellen wat de toekomst zal brengen.

Ten **tweede** stelt Deetman dat beleid geen rechtlijnig proces is. Onder invloed van weerstanden, verzet, onmogelijkheden en kansen veranderen ongemerkt de doelen. Het beleidschap verandert van koers en dat kan zeer rationeel zijn als men een cycloon voor zich weet! Dergelijke (soms kleine en onopgemerkte) koersveranderingen vinden overigens ook plaats als naast de politici/bestuurders ook anderen aan de roer van het beleid kunnen draaien; een situatie die zich bijna altijd voordoet en die bij de Deventer wijkaanpak zelfs tot beleid is verheven. Het zal duidelijk zijn dat bij een dergelijk beleid vol koersveranderingen het helemaal eenvoudig wordt om - in het licht van de oorspronkelijke doelen - te wijzen op veel geblunder, koersveranderingen die (achteraf gezien) onlogisch zijn en andere 'stuurmansfouten'. De beste stuurlii staan dus ook in beleidsland aan wal, om bij binnenkomst van het schip om het hardst te roepen dat het allemaal veel sneller en beter had gekund.

Een **derde** punt dat door Deetman genoemd wordt, ligt in het verlengde van het voorgaande. **Dat** de doelstellingen tijdens de rit veranderen en dat de koers verlegd wordt, is nog niet eens het belangrijkste. Sterker nog: het is vaak noodzakelijk. Het kardinale punt is echter dat de vele (soms

4 Oud-minister van onderwijs, thans voorzitter van de Tweede Kamer.

kleine) koersveranderingen - en de gevolgen die dat heeft - impliciet blijven. Soms heeft niemand in de gaten **dat** het gebeurt en soms sluit men er liever de ogen voor⁵.

De les is dan ook dat het bijstellen van doelen gezien moet worden als iets normaals, maar dat die koerswijzigingen teruggekoppeld moeten worden op de betrokkenen. Er zijn, met andere woorden, collectieve reflectie-momenten nodig. Alle betrokkenen moeten tenminste weet hebben van de koerswijzigingen, opdat men het

hebbende een frisse kijk hebben op hetgeen plaatsvindt en plaats heeft gevonden.

De voorgaande punten betreffen alle drie de strategie: hoe ga je als politicus om met beleidsevaluaties. Maar er liggen ook op inhoudelijk terrein problemen: wat evalueer je eigenlijk als je beleid evalueert?

We citeren wederom Deetman:

"... politiek beleid (is) wel degelijk rationeel, zij het **multirationeel**. Multirationaliteit is een mooi woord voor een situatie waarin iedere par-

de 'verborgen agenda'. Geheel andere, verborgen doelen kunnen de werkelijke drijfveren achter politiek gedrag zijn;

- er spelen meer verschillende en veelal tegenstrijdige doelen een rol. Een duidelijk gemeenschappelijk doel ontbreekt. Er bestaan niet alleen meer wegen naar Rome, maar ook meer reisdoelen;
- doelen veranderen in de tijd. Tegen de tijd dat een probleem is opgelost, is de probleemstelling veranderd en kan men het volgende probleem oplossen. Met het oplossen van het ene probleem ontstaat het andere". (Deetman 1988/30)



Bewoners overleggen wat voor hun buurt het belangrijkste actiepunt gaat worden

oorspronkelijke - ongetwijfeld hoge - aspiratieniveau kan aanpassen. Alle betrokkenen moeten liefst ook het gevoel hebben bij dat proces van koerswijzigingen betrokken te zijn. Dit pleit er voor om eens in de zoveel tijd in bredere kring na te denken over de vraag wat de oorspronkelijke koers was die voor het beleid is uitgezet, wat daar nu van terecht is gekomen en hoe het (dus) verder moet. Externen kunnen hier een belangrijke bijdrage leveren, juist omdat zij als buitenstaander en niet direct belang-

ticipant in een beleidsproces zijn eigen doelen en belangen heeft. Het vervelende van dit doelstellingsgericht rationeel beleid is dat er enige problemen zijn rond de doelstellingen:

- de door politici gehanteerde doelen zijn veelal vaag en niet-operationeel. Uit deze doelen kan men niet eenduidig wegen afleiden om ze te bereiken;
- de door de politici geaccepteerde doelen zijn soms niet de 'echte' bedoelingen; het probleem van

Tegenwoordig wordt inderdaad algemeen aanvaard dat er bij de ontwikkeling, implementatie en uitvoering van een beleid, programma, of project slechts in zeer beperkte mate sprake is van een rationeel proces. Zeker in een situatie waarbij meerdere actoren op meerdere niveaus (rijk, gemeente, regio, wijk, buurt, burger) aan de slag gaan, is er geen sprake van rationeel beleid⁶. Of zoals Browne en Wildavsky (1983/193) opmerken:

"The objectives of public policy are likely to be multiple, conflicting, and vague. The price of agreement among stakeholders is likely to be vagueness, allowing them to fight their battles another day."

Het mag dan hard zijn, elke beleidsbeslissers en beleidsvoorbereider weet dat dit de waarheid is. Niemand weet thans exact wat wijk- en buurtbeheer is, net zo goed als niemand weet wat sociale vernieuwing is. Het zijn processen; voertuigen waarmee men op weg is naar een 'betere' toekomst. De noties over hoe die toekomst er precies uit moet zien, zijn noodgedwongen vaag. Pas achteraf weet iedereen opeens wat nu echt de bedoeling was, of in ieder geval hoe het **niet** moest.

Laten we daar blij om zijn, want als de beleidmakers vooraf al precies weten

⁵ Dat laatste lijkt althans op landelijk-politiek niveau een van de belangrijkste lessen uit de recente parlementaire enquêtes te zijn.

⁶ Voor de goede orde: met rationaal beleid bedoelen we een beleid dat gefundeerd is op een grondige analyse van de situatie en problematiek, op grond waarvan heldere meetbare (en binnen de geanalyseerde randvoorwaarden haalbare) doelen gesteld worden die daarna volgens een onderling vastgesteld werkplan uitgevoerd worden.

wat de bedoeling is om vervolgens achter hun bureaus tot een perfecte afbakening en invulling te komen, zal het desbetreffende beleid nooit uitgevoerd worden. Beleid moet zich aanpassen aan zijn omgeving. Zoals de broer van Darwin het ooit formuleerde⁷:

"Maatregelen, projecten en programma's gedijen alleen goed als ze zich weten aan te passen aan de omgeving waar ze moeten 'leven'; het geheim van effectief beleid is aanpassing (adaptation)."

Die aanpassing vindt langs twee lijnen plaats:

- Van hoog naar laag en van laag naar hoog (rijk, gemeente, wijk, buurt, burger; en vice versa!).

Vage ideeën en utopieën (wijk- en buurtbeheer, sociale vernieuwing, etc.) worden ergens tussen 'hoog' en 'laag' door groepen mensen concreter ingevuld en zakken/stijgen dan naar andere niveaus om daar in concretere termen/acties - of juist in abstractere termen - wortel te schieten, zodat er tenslotte vele invullingen ontstaan (of 'ontdekt' worden);

- In de tijd.

Op elk van de onderscheiden niveaus en bij elk van de diverse actoren evolueert het te implementeren, of geïmplementeerde, beleid. Via trial and error leert men hoe het anders kan/moet.

Kortom: alles is constant in beweging en daarmee zijn ook de handvatten van rationeel beleid in beweging: doelen breiden zich uit, worden lager/hoger/anders gesteld, doelgroepen verdwijnen of nieuwe worden ontdekt, randvoorwaarden wijzigen, etc.

Nu zijn er mensen die op grond van de voorgaande overwegingen stellen dat beleidsevaluatie dus beter achterwege kan blijven. Deetman lijkt dat ook te suggereren: als politicus ziet hij in ieder geval de evaluator liever gaan dan komen. In onze ogen gooit men dan echter het kind met badwater weg.

Hoe moeilijk het terrein ook mag zijn, beleidsevaluaties kunnen een nuttige rol vervullen.

"... evaluatie van het beleid (zou) - ook institutioneel - een hogere prioriteit moeten hebben dan nu het geval is. Het bevordert niet alleen de legitimiteit en de doelmatigheid van het beleid, maar het heeft tevens een uitermate positieve invloed op het leergedrag van de overheidsorganisatie zelf. Daardoor krijgen logische en gewenste aanpassingen een grotere en vanzelfsprekender kans"⁸.

Dat is leuk gezegd, maar dan moeten degenen die bij het beleid betrokken zijn wel bereid zijn om voor de evaluatie (en de evaluatoren) een waardevolle plaats in het beleidsproces in te ruimen.

De visie van de onderzoeker

Maar ook de evaluator moet bereid zijn zich aan de dynamiek van het beleidsproces aan te passen door op het goede moment en in de goede vorm de evaluatierapporten, adviezen en discussie-notities aan te bieden.

Het creëren van een dergelijke interactie tussen beleidsmakers, het beleid en de evaluatoren heeft echter ook inhoudelijk diepgaande gevolgen. De comfortabele grens tussen het politieke domein met zijn discussies over waarden, doelen en normen enerzijds en het onderzoekstechnische domein van de empirische feiten en 'harde' methoden en technieken anderzijds vervaagt. Er ontstaat een breekbare en risicovolle situatie voor beide partijen:

"Met het aannemen van een kritische houding loopt de evaluator het risico aangevallen, genegeerd of, in het slechtste geval, gedegradeerd te worden. Het is zeker voor een interne evaluator veiliger om te opereren binnen de geaccepteerde kaders van het onderschreven beleid. Te meer daar reflecties op waarden in de taakgerichte cultuur vaak als een teken van intellectuele

zwakheid worden opgevat. Al deze processen dragen ertoe bij dat technocratische worden gesteld boven reflexieve vormen van discours.

Evaluatoren mogen participeren in het verkennen van beleidsprogramma's mits zij een strikte scheiding aanleggen tussen waarden en feiten en zich beperken tot het verzamelen van feitelijk materiaal. Wanneer zij deze grens overschrijden door te reflecteren op doelen en waarden, wordt een van de meest centrale premissen van beleidsevaluatie - waardevrijheid - verlaten. Dit zou vervolgens het zorgvuldig opgebouwde beeld van de evaluator als technisch competent, politiek neutraal expert en de comfortabele positie van de professie doen wankelen. Om persoonlijke en professionele afwijzingen te voorkomen is het veiliger dergelijke zaken niet in het openbaar aan te snijden (Larson 1991). Dit wordt nog eens versterkt doordat de intellectuele dichotomie tussen waarden en feiten parallel loopt met de taakverdeling van de twee partijen." (Abma, 1993/247)

Al tien jaar eerder formuleerden twee ervaren Amerikaanse evaluatiedeskundigen dit punt kernachtig als:

"It is the plunge into the cold bath of implementation that has given evaluation the chills." (Browne en Wildavsky 1983/182)

We hebben de aanpak van ons evaluerende werk in Deventer (bibberend) aangepast aan de feiten die onder andere naar aanleiding van de ontboezemingen van Deetman en het waarden-volle geworstel van Abma zo helder voor het voetlicht treden.

2.2 In Deventer doen ze het wel

Het Experiment Integrale Vernieuwing schiep ideale voorwaarden om aan de interactie tussen beleidsmaker

7 Darwin, Edward C.: The Origin of Policies, London 1862.

8 Elk kent de laan die derwaarts gaat. Rapport nr. 3, Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Ministerie van Binnenlandse zaken, 1980 pagina 220.

en de onderzoekers/adviseurs een logische en goed werkbare vorm te geven. Daarmee vormde het experiment dus een kader in een situatie waarin onderzoek, advies en evaluatie in elkaar overlopen. 'Evalu(leren)' is misschien nog het beste woord voor de aanpak die we in Deventer volgden.

Zoals al werd gesteld, zien we de inhoud van deze rapportage niet als een technische evaluatie die inzoomt op de vraag 'wat gebeurt er nu precies en wat zijn de effecten daarvan?' Een dergelijk type evaluatie bestaat trouwens al⁹.

Onze aanpak sluit eerder aan bij de organisatie-opvatting van Vaill die het 'proces of purposing' centraal stelt: een permanent proces gericht op het helder houden van de doelstellingen van een organisatie en de consensus die - en het commitment dat - daarbij essentieel is (Vaill, 1990).

Twee van de door ons geïnterviewden (de burgemeester¹⁰ en een wethouder) zeiden het als volgt:

"Dit soort gesprekken hebben bestuurders ook weer nodig hoor; om een helder idee te krijgen van hoe ze tegen de dingen aankijken. Dat is natuurlijk ook een heel boeiend element van dit hele proces; dat je zelf ook gedwongen wordt om steeds verder te denken dat inderdaad ook aandurven. Je begint met iets waarvan je ook niet precies weet waar het eindigt; je hebt daar wel

globale ideeën en verwachtingen van daarom zijn deze gesprekken ja " [gestommel; handen worden geschud; gesprek eindigt]

"Ik heb voor mezelf geformuleerd ik moest er over nadenken natuurlijk voordat je kwam"

..... in vier (+ 1) stappen

Het evalu(lerende) traject omvatte vier stappen. Daaraan zal begin 1994 nog een extra stap worden toegevoegd.

De **eerste stap** werd gevormd door uitgebreide **interviews met alle collegeleden**. Een interview duurde gemiddeld een uur. Het gesprek werd op band opgenomen en later volledig uitgetikt (intern onderzoeksmateriaal, niet voor publikatie). Dit materiaal werd vervolgens ingedikt in een analyse/verwerkingschema¹¹. Het was de bedoeling dat daarnaast de **fractievoorzitters** een essay zouden schrijven. Daarop kwam echter alleen reactie van de heer Tulp (D66). In overleg met de betrokkenen is toen besloten om ook de fractievoorzitters te interviewen¹².

De onderzoekers/adviseurs ondernamen nog diverse andere activiteiten om zicht te krijgen op de wijkaanpak. Naast het lezen van beschikbare literatuur¹³, werden overleggen bijgewoond¹⁴, waaraan een flink aantal op eigen initiatief ondernomen wijkver-

kenningen werd gekoppeld - al dan niet met behulp van een huurfiets - inclusief de daaruit resulterende informele gesprekken (op straat en in cafés/buurthuizen). In het voorjaar van 1993 werd bovendien nog een zeer uitgebreide enquête onder de Deventer raadsleden gehouden¹⁵.

De **tweede stap** bestond uit een analyse van het verzamelde materiaal. Via een proces van steeds verdergaande indikking, werd uiteindelijk door de onderzoekers/adviseurs een discussiestuk geproduceerd waarin via 'aanzetten tot discussie' de geïnterviewde fractievoorzitters en collegeleden in een prikkelende vorm uitgedaagd werden om te komen tot een tussen-evaluatie van de wijkaanpak.

De **derde stap** bestond uit de discussie zelf. Op dinsdagavond 29 juni 1993 werden door de fractievoorzitters, wethouders en de burgemeester en gemeentesecretaris drie 'aanzetten tot discussie' besproken¹⁶. De onderzoekers/adviseurs hadden een enigszins van de anderen afwijkende rol: ze hielden zich zo veel mogelijk buiten de discussie, maar trachtten door samenvattende interrupties ("begrijp ik nou goed dat jullie dus eigenlijk op het standpunt staan dat") en provocerende opmerkingen ("het is toch onzin om te denken dat ...") de discussie (nog) meer diepgang te geven (of op andere momenten de verwarring nog verder te verhogen).

9 Sociaal Cultureel Planbureau: Evaluatie sociale vernieuwing: een tussenrapport. Rijswijk, juni 1993. Deze evaluatie bevat talloze boeiende feiten en een uitgebreid overzicht van hetgeen op diverse terreinen in 10 gemeenten (waaronder Deventer) wordt gedaan in het kader van de sociale vernieuwing. Deze evaluatie bevat echter ook duidelijk voorbeelden van hetgeen we in het voorgaande omschreven als "de beste stuurlij staan aan de wal en roepen bij binnenkomst van het schip dat het allemaal veel sneller had gekund". In dat opzicht is het volgende citaat tekenend:

"Zeker daar waar de beoogde veranderingen meer dan marginale gevolgen moeten krijgen, gaat er veel tijd overheen alvorens de burgers iets van de veranderingen merken. Dat wordt bijvoorbeeld duidelijk in de gemeenten die proberen de burgers een permanente stem te geven in het wijkbeheer (...). Naast organisatorische en procedurele aanpassingen vergt dit doorgaans een ware omslag in het denken van de lokale beleidsambtenaren en politici. Twee jaar na de start van de sociale vernieuwing staat de uitvoering van het integrale wijkbeheer in deze gemeenten nog in de kinderschoenen. Dat geldt ook voor andere beleidsterreinen binnen de sociale vernieuwing. Tussen het nemen van maatregelen op een zo complex terrein als dat van de sociale vernieuwing en het boeken van de eerste resultaten op lokaal niveau kunnen enkele jaren verstrijken." (SCP, 1993; pagina 169)

10 Dat wil zeggen de door ons geïnterviewde burgemeester Cees Waal, die 1 november 1993 de burgemeesterspij aan Maarten - James voor intimi - gaf.

11 Zie: Miles en Huberman, 1984.

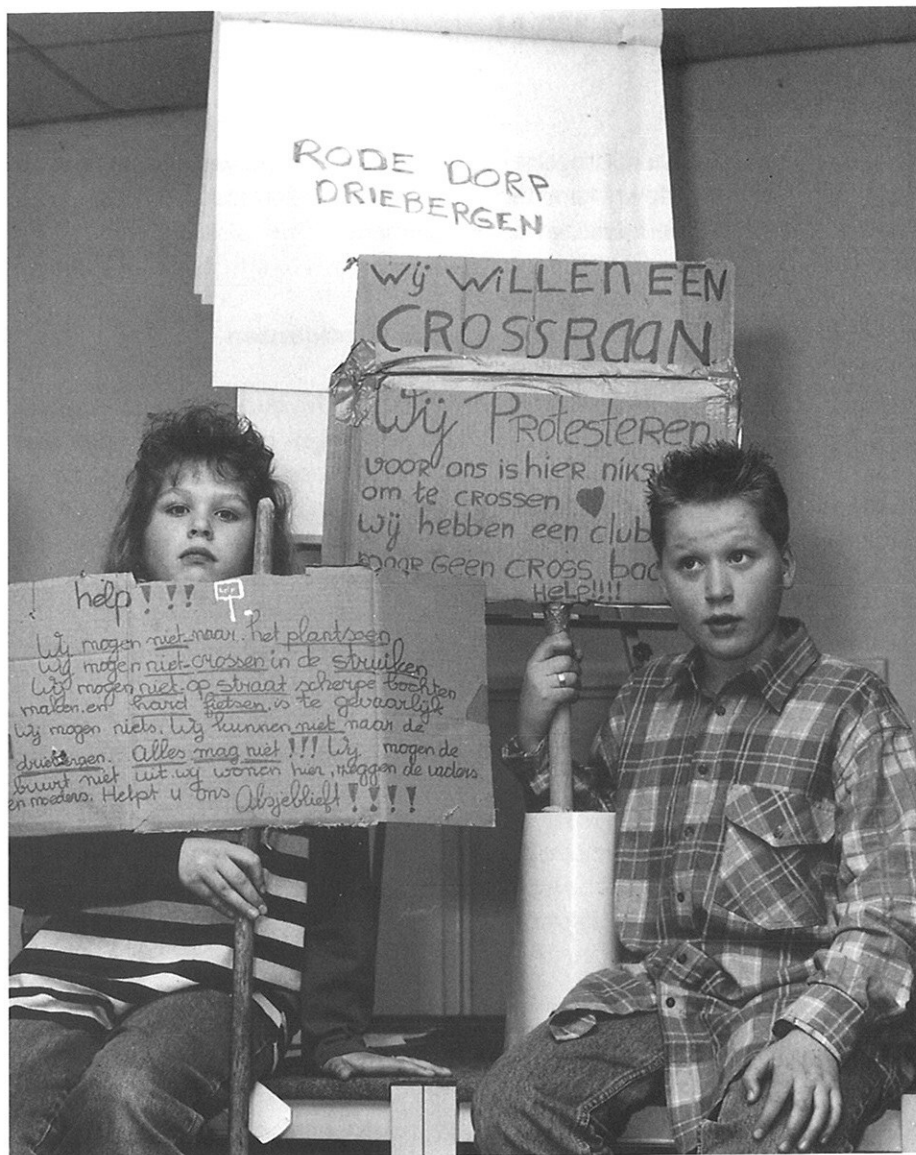
12 Door deze verandering in de opzet werd de heer Tulp dus twee keer slachtoffer van de onderzoekers/adviseurs. Een en ander had echter duidelijk geen blijvende invloed op zijn enthousiasme: de heer Tulp heeft zijn essay bewerkt waarna het verscheen in NG magazine van 25 juni 1993.

13 Zie de diverse literatuur verwijzingen die in de onderhavige rapportage genoemd worden.

14 Frequent overleg met bijvoorbeeld de Coördinator Sociale Vernieuwing en het hoofd van de afdeling bestuurs- en managementondersteuning, het tweemaandelijks overleg met de speciaal voor het experiment geformeerde beleidsgroep waarin o.m. de burgemeester en gemeente secretaris zitting hadden, en enkele overleggen met de afdeling Onderzoek. Daarnaast zijn vele speciale overleggen bijgewoond zoals bijvoorbeeld 'het Brinkgreven overleg' (21 september 1992), de dag van de sociale vernieuwing (28 april 1993) en de daarbij behorende voorbereidende samenkomsten (o.a. met Werkteater en bewoners), het loodsdebat (10 mei 1993), de eerste DMS wijkplanpresentatie (10 juni 1993), vergaderingen van de wijkteams en intern ambtelijke overleggen naar aanleiding van de gegeven bestuursopdracht. Zoals aan de diverse data al te zien is, strekken deze overleggen zich uit over de hele experimentperiode.

15 De resultaten daarvan worden apart gerapporteerd.

16 Bij de discussie waren verder nog aanwezig de ambtelijk coördinator Sociale Vernieuwing en een op zijn afdeling werkzame stagiaire, die tevens activiteiten verricht in het kader van het Experiment Integrale vernieuwing.



Actievoerders voor een crossbaan inde wijk Rode Dorp/Driebergen

Voor elk discussiepunt werd een half uur uitgetrokken. Na zo'n ronde werd steeds kort (5 tot maximaal 10 minuten) een moment van reflectie ingelast, waarbij de vraag besproken werd 'hoe men nu verder wilde'.

Na de 'brainstorm in drie rondes' vond nog een slotevaluatie plaats met als vragen wat het nut van de discussie was geweest en wat samenvattend het doel/nut van de Deventer wijkaanpak is in de ogen van de betrokkenen.

Het mag zonder meer een unieke gebeurtenis genoemd worden dat dit gezelschap lokale politici en bestuurders, dat het hele politieke spectrum omvat, gedurende meer dan twee uur deelnam aan een intense brainstormsessie. In de discussie werd

slechts twee of drie maal (en dan nog meestal grappenderwijs) een partijstandpunt geponeerd of aangevallen. De discussie had dan ook een zeer open karakter. Een impliciet uitgangspunt werd gevormd door de bereidheid om naar elkaar te luisteren, van elkaar te leren en om in gezamenlijk overleg te komen tot betere ideeën en standpunten. Een discours in de beste zin des woords!

Een dergelijke cultuur en teamgeest worden zelden expliciet genoemd of benoemd. Toch mag een dergelijke sfeer genoemd worden; zij is goud waard voor het politiek/bestuurlijke systeem in een stad (zie ook 5.2).

Van de discussie zijn aantekeningen gemaakt door de onderzoekers/adviseurs, de coördinator SV en de stagiaire. Eerst is overwogen om van de

discussie een verslag of notulen te maken. Van een dergelijke aanpak is echter afgezien, omdat in notulen de levendigheid en essentie van de brainstorm lastig te grijpen zouden zijn.

Daarom werd besloten om een **vierde trap** aan de discussie- en brainstorm raket toe te voegen: de discussie werd vastgelegd in de **onderhavige rapportage**. Het hart van deze rapportage wordt gevormd door hetgeen op de discussie-avond besproken is, maar tegelijkertijd wordt de discussie breder getrokken: ook informatie uit de interviews, andere overleggen, wijkbezoeken, literatuur en het onderzoek onder raadsleden wordt in de beschouwing betrokken.

De vierde stap is daarmee een samenvattende stap, die op zich weer een opstap zal vormen voor stap 5.

In **stap 5** zal op basis van deze rapportage (nog steeds in het kader van het Experiment Integrale Vernieuwing) een **denktanksessie** worden gehouden door een kleine (gemandateerde) delegatie van de **convenantpartners**. Een en ander zal tijdens de periode van de collegevorming (30 maart 1994 - 15 april 1994) plaatsvinden en de voorstellen die de 'denktankers' formuleren, zullen dienen **voor het nieuwe college en de nieuwe raad** om de verdere koers van de wijkaanpak te bepalen.

3 GESCHIEDENIS EN HUIDIGE FORM VAN DE DEVENTER WIJKAANPAK

3.1 Vruchtbare grond

De ontwikkeling van de Deventer wijkaanpak kan niet los gezien worden van beleidservaringen die in Deventer in het verleden werden opgedaan.

- De stadsvernieuwing.
- Het Probleem Cumulatie Gebieden (PCG) beleid.

In de **stadsvernieuwing** werd uitgebreid ervaring opgedaan met een projectmatige aanpak waarbij de (ten dele) verschillende belangen van bewoners, corporaties en gemeente uiteindelijk steeds weer resulteerden in een werkbaar - en 'bouwbaar' - consensus.

In de loop der jaren verdwenen bij de stadsvernieuwingsaanpak bijna ongemerkt twee zaken onder het kleed:

- de in aanvang hooggestemde idealen op sociaal-cultureel gebied (bestrijding van achterstandssituaties op **andere** terreinen dan volkshuisvesting);
- de aandacht voor de woonomgeving.

Bovendien deed zich in de loop der jaren in de stadsvernieuwing nog een ander verschijnsel voor: de professionalisering van het proces zelf. De discussie werd er steeds sterker een tussen deskundigen (volkshuisvesters, bouwkundigen) die zich (terecht!) in de eerste plaats richtten op de vraag hoe er zo snel en veel mogelijk gebouwd of verbouwd kon worden in een zo gunstig mogelijke prijs/kwaliteitsverhouding.

Het **PCG-beleid** kan achteraf geïnterpreteerd worden als een poging om de sociaal-culturele achterstandscomponent, die geleidelijk uit het stadsvernieuwingsbeleid was verdwenen, tot een punt van overheidszorg te maken. Dat beleid kreeg echter - met

name ten gevolge van de rijksregulering - een sterk top-down karakter waarbij de achterstanden (wie zijn de 'vergeten' (doel)groepen?), oplossingen en middelen door de overheid vastgesteld werden. Ook hier was dus sprake van een beleid dat uiteindelijk door de professionals gedomineerd werd.

De eerste experimenten op het terrein van wijk en buurtbeheer¹⁷

vormden de ouverture voor een beleid waarbij de nadruk veel sterker gelegd wordt op de woonomgeving en de activering van de betrokken wijkbewoners. Tegelijkertijd werd in het buurtbeheer-experiment duidelijk wel gebruik gemaakt van de ervaringen die in de stadsvernieuwing en het PCG-beleid waren opgedaan. Zo was de projectmatige aanpak bijvoorbeeld duidelijk ontleend aan de stadsvernieuwingsorganisatie.

Een essentiële (politieke) beslissing werd in **1990** genomen: op grond van de gunstige ervaringen met het buurtbeheer-experiment werd besloten deze aanpak op de **gehele** stad los te laten. Waarschijnlijk is deze fundamentele beslissing mede ingegeven door een van de negatieve ervaringen die met het PCG-beleid werd opgedaan. Het PCG-beleid was niet geheel ontbloot van stigmatiserende trekjes. Een doelgroep die, of een gebied dat, object van PCG-beleid werd dat was duidelijk een probleemgeval!

Er zijn weinig gemeenten in Nederland waar men zo vroeg de beslissing genomen heeft om een wijk- en buurtbeheer model op de **hele** stad toe te passen. In de meeste gemeenten bleef de aanpak van fysieke - en sociale achterstandsproblemen lang hangen in veel leuke (en op zich waardevolle) projecten en/of in een gebiedsgerichte aanpak die slechts op

delen van de stad werd toegepast (te weten de delen met de ergste problemen).

3.2 Ontkiemen

Geworteld in de positieve en negatieve ervaringen die werden opgedaan met het stadsvernieuwings- en PCG-beleid, werd in 1990 - onder verwijzing naar het buurtbeheer-experiment - een begin gemaakt met de Deventer wijkaanpak, al is het in het begin nog even zoeken naar de goede naam:

Het collegeprogramma (pag. 1/2) stelt:

"In de Deventer aanpak zal maatwerk in de vorm van wijkaanpak centraal staan. In die wijkaanpak moet het volgende tot uitdrukking komen:

- voorkomen van achterstanden, vooral bij de jeugd;
- bewoners en vooral langdurig werklozen meer betrekken bij de werkzaamheden van die instellingen die in de wijk en de stad werkzaam zijn: gemeente, corporaties, welzijnsinstellingen;
- langdurig werklozen door een gezamenlijke aanpak van overheid en bedrijfsleven weer perspectief bieden op betaald werk;
- het creatief en onorthodox benutten en oprekken van geboden mogelijkheden, daarbij ruimte biedend aan initiatieven van bewoners/betrokkenen zelf;
- meetbare en toetsbare doelstellingen."

De **wijkaanpak** wordt dus gezien als een **middel** om maatwerk te leveren ("... maatwerk in de vorm van wijkaanpak ...").

Uit het collegeprogramma valt op te maken dat dat maatwerk en die wijk-

¹⁷ Dit experiment vond plaats in vier kleine buurten (Het Oostrik, Zandweerd-Noord, Knutteldorp en Driebergen/Rode Dorp). Alleen deze laatste buurt vormde een achterstandsbuurt. Deze buurten werden later 'opgenomen' in de wijkaanpak. Alleen in Het Oostrik wordt een anders gericht vervolgonderzoek uitgevoerd.

aanpak uiteindelijk dienen om iets te doen aan de dreigende maatschappelijke tweedeling die ontstaat ten gevolge van problemen op de arbeidsmarkt:

"Ondanks de economische opleving die ons land doormaakt (PvS: we spreken 1990!), is er een grote groep burgers die - veelal ten gevolge van langdurige werkloosheid - buiten het maatschappelijke leven is geplaatst. Met name het niet-materiële effect (het niet meer nodig zijn, het balanceren op een bestaansminimum, het afhankelijk zijn van controle) schept niet alleen een economisch probleem, maar ook een sociaal-maatschappelijk probleem en een cultureel probleem van de eerste orde. De gevolgen van 'wij hebben u niet nodig' worden langzamerhand steeds duidelijker in de vorm van ghettovorming in de steden, toenemende criminaliteit en vandalisme en grote groepen die buiten het arbeidsbestel geplaatst zijn (vooral vrouwen, jongeren, oudere mannen en migranten)." (Collegeprogramma pag. 1)

Op grond van deze passages zouden we de Deventer wijkaanpak dus kunnen omschrijven als een signaal richting burgerij waarmee gezegd wordt "we hebben u wèl nodig!" (liefst natuurlijk zonder achterstand en met een betaalde baan).

Interessant detail is dat al bij de vervaardiging van de collegeprogramma's gesproken werd met een overleggroep (Deventer initiatief), waarin naast de politiek bijvoorbeeld ook mensen uit het buurt- en opbouwwerk en het bedrijfsleven zitting hadden. Het collegeprogramma was daarmee dus geen puur politiek-interne aangelegenheid. Het programma werd daardoor dan ook een veel breder en steviger gedragen stuk.

In het stuk **Sociale vernieuwing in Deventer; programma oktober 1991** (pagina 3 en 4) wordt uitwerking gegeven aan het collegeprogramma:

"Met name het niet-materiële effect, het niet meer nodig zijn, het op



Er wordt goed geluisterd naar de kritiekpunten op de wijkaanpak.

een bestaansminimum balanceren, het op talloze wijzen afhankelijk zijn van controle, heeft een grote invloed op het geloof in eigen kunnen. Het verlies aan eigenwaarde leidt tot het niet meer nemen van verantwoordelijkheid voor de eigen leefomstandigheden. Dit uit zich met name in een berustende of cynische houding en het leggen van de totale verantwoordelijkheid elders.

Tegenover deze 'leefwereld' staat de wereld van de instellingen, de 'systeemwereld'.

Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan de gemeentelijke overheid, maar evenzeer aan de woningbouwcorporaties, het arbeidsbureau, de uitkeringsinstanties, de scholingsinstellingen e.d. Deze instellingen kennen een eigen dynamiek, regels en wetmatigheden, die ten koste kunnen gaan van een op de persoon toegesneden benadering. Zij opereren soms nagenoeg onafhankelijk van de gebruikers, de cliënten, waarvoor ze bedoeld zijn.

De veronderstelling van het sociale vernieuwingsbeleid is dat het mogelijk is deze kloof te overbruggen, beide 'werelden' op elkaar te betrekken met het doel de maat-

schappelijke integratie te bevorderen. Concreet gaat het er om het aantal mensen dat 'afhankelijk' is van een uitkering drastisch te verminderen, om meer mensen die thans zijn 'uitgeschakeld' perspectief te geven, met name op betaalde arbeid.

Dit betekent dat er op twee fronten veranderingen moeten worden bewerkstelligd: in de wereld van de instellingen en in de leefwereld van de bewoners.

Maatschappelijke integratie kan het best beginnen op wijkniveau. De wijk is niet alleen vindplaats van (een opeenstapeling van) problemen, maar evenzeer van mogelijkheden en perspectieven. Het is de locatie waar de direct betrokkenen, autochtonen en allochtonen, bij elkaar wonen en waar een basis kan worden gelegd om samen aan de slag te gaan.

De positie van vrouwen en minderheden is in een aantal opzichten niet vergelijkbaar met die van mannen en autochtonen (...).

Juist vanwege de doelstelling van maatschappelijke integratie dient in principe geen aparte aanpak voor vrouwen en minderheden te worden ontwikkeld. (...) Uitgangspunt is een algemeen achterstandsbeleid."

We hebben deze nota uitgebreid geëciteerd, omdat hier de belangrijkste contouren van de huidige wijkaanpak echt duidelijk zichtbaar worden. De maatschappelijke integratie staat nog steeds centraal, maar men heeft nu het essentiële onderscheid aangebracht tussen de leefwereld (van de wijkbewoners) en de systeemwereld (van de instellingen en diensten). Als we pogen dit aan Habermas ontleende begrippenpaar te duiden, komen we tot het volgende schema.

kwaliteit van voorzieningen in de wijk." (Programma Sociale Vernieuwing 1991/12.)

In dit citaat wordt al nadrukkelijk gewezen op de noodzakelijk geachte verbreding die moet plaatsvinden van de aanpak van de directe woonomgeving (eerste cirkel van de sociale vernieuwing), naar de ontwikkeling van scholing en werk (de tweede cirkel van sociale vernieuwing) en de verbetering van de kwaliteit van voorzienin-

rol van de wijkwethouder uit het verzorgen van de voortgang van de wijkaanpak in zijn of haar wijk¹⁸.

Het grootste gewicht wordt echter toegekend aan de wijkteams in elke wijk:

"Kern van onze voorstellen is de vorming van wijkteams, die, op basis van een wijkplan en een wijkbudget, zelfstandig knelpunten kunnen aanpakken." (Programma Sociale Vernieuwing 1991/13.)

Leef- en systeemwereld: verschillen in trefwoorden

Leefwereld	Systeemwereld
De wijk (territoriaal)	Het vak (professioneel)
Eigen probleemdefinities van bewoners	Een probleem wordt door professionals geconstateerd en gedefinieerd (al dan niet na melding aan het juiste loket)
Oplossingen worden in een breder kader gezocht: - wat kan de bewoner er zelf aan doen (zelfredzaamheid); - wat kunnen andere doen; - preventie.	Functionele en vakgerichte oplossingen voor problemen; sectorale planning van de uitvoering.
De actieve zelfredzame bewoner (bewoner als producent) en bewoner als consument worden onderscheiden.	Bewoner (op zijn best) als klant/consument.
Integraal.	Sectoraal.
Liefde voor de stad/wijk.	Liefde voor het vak.

Het is duidelijk (zie ook het collegeprogramma) dat het primaat in Deventer gelegd wordt bij de leefwereld. Die leefwereld wordt breed gedefinieerd en daarmee omvat zij ook zaken als scholing, werk en voorzieningen in de wijk:

"De werkwijze van buurtbeheer, gekenmerkt door een aanpak van 'onderop', zien we als een voorloper van sociale vernieuwing. Het gaat er om deze werkwijze te verbreden van hoofdzakelijk gericht op beheer van de woon- en leefsituatie, tot ontwikkeling van scholing en werk en van verbetering van de

gen (derde cirkel). Dit pleidooi wordt later (1993) weer sterker.

Geheel van 'onderop' komt de wijkaanpak echter niet tot stand. Op grond van criteria als omvang, ouderdom van het woningbestand, de mate van achterstand en het karakter van de te koppelen buurten, worden vijf wijken afgebakend. Het toeval wil dat er ook vijf wethouders in Deventer zijn en elke wethouder neemt dan ook een wijk onder zijn of haar hoede. Wat de rol van die wijkwethouder nu precies inhoudt is echter niet al te duidelijk. In algemene zin bestaat de

Elk wijkteam bestaat uit een ploeg wijkbewoners die zich willen inzetten voor hun wijk en die worden ondersteund door een wijkambtenaar en een opbouwwerker.

Op institutioneel niveau wordt in februari 1992 het **convenant** tussen de gemeente, de woningcorporaties en het buurtwerk gesloten en daarmee is dan ook bovenover de wijkaanpak tussen deze drie¹⁹ betrokkenen contractueel vastgelegd. Het convenant kan gezien worden als een afsluiting van de startfase.

3.3 Groei (verbreding en verdieping)

Vervolgens begint de uitbouw- en uitwerkingsfase.

De bewoner als producent

Centraal staan de diverse projecten die in alle wijken van de grond komen (of al van de grond waren gekomen)²⁰. In deze projecten spelen wijkbewoners in feite de rol van **producent**: door hun eigen ideeën, inzet en werkracht komen fysiek en sociaal zaken van de grond. De gemeentelijke diensten - of beter gezegd: de convenantpartners - werken daarbij slechts ondersteunend.

18 In het programma sociale vernieuwing 1991 is op pagina 15 een veel uitgebreidere lijst met taken en verantwoordelijkheden te vinden. Volgens diverse bronnen is die lijst echter al lang niet meer van toepassing. Zoals we later in deze rapportage nog zullen zien, heerst er in ieder geval bij (wijk)ambtenaren, opbouwwerkers en fractieleiders onduidelijkheid over de exacte taken en verantwoordelijkheden. Desgevraagd hebben slechts de wijkwethouders zelf daar geen moeite mee.

19 Later treden meer partners toe tot het convenant. Dit zijn achtereenvolgens de politie - gereorganiseerd/geregionaliseerd en wel - en het ouderenwerk (Stichting Ouderen Deventer). Een uitbreiding met de volwasseneneducatie (Regionaal Instituut Volwasseneneducatie) krijgt in november 1993 zijn beslag tegelijk met de ondertekening van het nieuwe convenant dat geldt voor de periode 1994-1997. Interessant is daarbij dat ook wordt gewerkt in de richting van het afsluiten van convenanten per gemeentelijke dienst; een logische stap in een tijd waarop de diensten sterker 'op afstand' geplaatst worden.

20 Voor een volledig overzicht verwijzen we naar de diverse wijkplannen alsmede naar de publikatie 'Feiten en cijfers over de wijkaanpak (seizoen 1992-1993). Voor uitgebreidere informatie over hetgeen enkele van de bewonersgroepen doen/gedaan hebben, verwijzen we naar het Deventer Magazine van juli 1993 (Wijkaanpak in uitvoering), alsmede naar de maatregelen overzichten in 'Feiten en cijfers over de wijkaanpak'.

Omdat de ideeën, inzet en werkracht van bewoners het uitgangspunt vormen, is er sprake van een breed scala aan groepjes en clubjes. Vanuit de systeemwereld bekeken, zou men zoiets al snel aanduiden als een 'ongestructureerd zootje'. Dat is waarschijnlijk juist het sterke punt ervan! Bewoners organiseren zich in wisselende groepen en clubjes afhankelijk van motivatie, woonplek, persoonlijke sympathieën, etc.

Om hier enigszins een indruk van te krijgen, geven we de namen van twintig van zulke bewonersgroepen of -de officiële benaming - taakgroepen²¹:

Enkele voorbeelden van bewonersgroepen (taakgroepen)

Wijk- en speeltuinvereniging De Hoven
Aktiekomitee De Hoven
Bewonerskommissie Assenstraat
Werkgroep overlast Spinhuissteeg e.o.
Initiatiefgroep Jeu-de-Boulesbaan, tevens zelfbeheergroep
Werkgroep Verkeer Gerard ter Borchplein
Initiatiefgroep Opluchtheater Terug in de Driebergenbuurt
Sportpanel Rode Dorp/Driebergen
Rondganggroepen in Hoomwerk, Deltabuurt, Knutteldorp en Rivierenwijk Deel I en Deel II
Veegploegen Hoomwerk en Rivierenwijk Deel II

De wijkaanpak biedt langs vijf lijnen een infrastructuur voor deze groepen bewoners:

1 Er is geld beschikbaar (uit de wijkbudgetten) voor materialen/activiteiten. Daarbij gaat het meestal om kleine bedragen (van enkele honderden tot maximaal enkele duizenden guldens). Dergelijke bedragen geven vaak net het benodigde duwtje (en schouderklopje) dat het verschil typeert tussen 'laat maar zitten' en 'doen we toch'. Opvallend daarbij is hoe zuinig en zorgvuldig de bewoners over het algemeen met 'hun' centen omspringen²²: als 'zelf doen' of 'neef Jan

en opbouwwerk zitting hebben. Het wijkteam wordt 'gemanaged' door de wijkcoördinator en maakt jaarlijks een wijkplan.

4 De wijkwethouder (waar we nog op terug zullen komen).

5 Een overkoepelend gemeentelijk communicatiebeleid waarin bijvoorbeeld het 'Deventer magazine' een belangrijke plaats heeft, maar ook door bewoners ontwikkelde buurtkranten.

Van belang is echter wel dat deze infrastructuur - althans in theorie - 'afwachtend' is. Waar de ideeën en actieve inzet van bewoners uitblijven, pakken de functionarissen het voortouw niet over van de bewoners. De rol van de systeemwereld beperkt zich in dit geval tot het creëren of faciliteren van procedures en processen ten behoeve van kleinere gemeenschappen en groepen (in feite 'communities of interest'). Daarbij speelt de bewonersondersteuning (met name van het opbouwwerk) natuurlijk een cruciale rol.

In dit licht is de theorie van Jürgen Habermas (1973) interessant. Deze laatste grote 'Frankfurter'²⁴ ziet de legitimiteitscrisis van het openbaar bestuur als een probleem dat de sociale integratie van de samenleving bedreigt. In ongenueanceerd Nederlands, maar daarmee wel begrijpelijker dan het doorwrochte Duits van Habermas: de kloof tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van de burger wordt zo groot, dat daarin de lijm, die de samenleving bij elkaar houdt, verdwijnt (waardoor op termijn ook het individuele losse zand van de helling afglijdt). Habermas zoekt de oplossing niet in een uitbreiding van de surrogaatschotel die de overheid de burgers/consumenten voorhoudt als beloning voor hun passiviteit, maar in een 'repolitisering van

Deze wirwar van gemotiveerde bewonersgroepen vormt dus de spil waar het uiteindelijk om draait. Besef daarbij

- dat we hier in het schema slechts een deel (minder dan een vijfde) van de groepen in beeld krijgen;
- dat bewoners vaak in één of in meerdere groepen zitten;
- dat groepen (onder andere daardoor) veel, weinig of in het geheel geen contact met elkaar hebben.

inschakelen' geld kan sparen, doet men dat al snel.

- 2 Er is verder ondersteuning beschikbaar in de vorm van opbouwwerk en ambtelijke ondersteuning vanuit de gemeentelijke diensten (in dit stadium vooral Dienst Milieu en Stadsbeheer).
- 3 Voor de diverse groepen bestaat er de coördinatie- en communicatielij²³ van de wijkteams waarin de bewoners, diensten en het buurt-

21 In totaal zijn er meer dan honderd van dergelijke bewonersgroepen actief. We geven hier de namen van de eerste twee en de laatste twee voor de vijf wijken $[(2 + 2) \times 5 = 20]$ zoals die genoemd zijn in 'Feiten en cijfers over de wijkaanpak'. Het gaat ons er hier slechts om de diversiteit voor het voetlicht te brengen. In de tussentijd kunnen groepen verdwenen zijn en zijn zeker nieuwe gevormd. Tevens wijzen we erop dat het analytische onderscheid aan de hand waarvan wij hier in deze rapportage structuur aanbrengen (producent/consument) op de werkvloer van de bewonersgroepen grotendeels vervliegt.

22 Observatie van de onderzoekers bij diverse overleggen/contacten. De onderzoekers (PvS/HG) formuleerden in het door hen bijgehouden dagboek in ieder geval onafhankelijk van elkaar de conclusie: "Zo'n aanpak moet de lokale overheid een hoop centen schelen."

23 Communicatie vooral met wat we gemakshalve maar even de systeemwereld noemen.

24 Dat is geen worstje, maar een volger van de kritische theorie zoals die voor en tijdens de tweede wereldoorlog geformuleerd werd door de Frankfurter Schule; een groep wetenschappers die zich formeerden rond het duo Horkheimer/Adorno. Opvallend is dat het gedachtengoed van de kritische theorie nog steeds een inspiratiebron vormt voor sommige sociale vernieuwers (zie bijvoorbeeld ook Rotterdam).

de openbaarheid'. Essentieel daarbij is een goed geïnformeerde openbare mening die zich over maatschappelijke vraagstukken kan uitspreken, zodat deze niet alleen aan technische deskundigen en politici worden overgelaten.

Misschien bereiken we hiermee een te grote theoretische diepte, maar toch leven dit soort ideeën bij een aantal van de drijvende krachten achter de Deventer wijkaanpak. Dat betekent dat zij de wijkaanpak (en met name het activerende deel daarvan; de bewoner als producent) zien als een middel waarmee een dreigende legitimiteitscrisis²⁵ van het openbare bestuur bezworen kan worden.

De bewoner als consument

Van groot belang zijn tevens de veranderingen die - naar aanleiding van een discussiedag op 21 september 1992 tussen collegeleden en diensthoofden - plaatsvinden bij de Dienst Milieu en Stadsbeheer (DMS).

Als **consument** krijgt de wijkbewoner namelijk op een bijzondere wijze 'inspraak' in de plannen van deze gemeentelijke dienst. Gebaseerd op de 'vraag' vanuit de wijk maar (eerlijk is eerlijk) toch vooral gebaseerd op de eigen vakkennis, maakt DMS jaarlijks per wijk een uitvoeringsplan waarin alle concrete klussen voor het komende jaar voor die wijk vermeld staan. Per klus zijn plaats, tijd en kosten vermeld. Per klus is ook - met een sterretje - aangegeven of over die klus door bewoners onderhandeld kan worden. Over riolering valt niet te praten (meerjaren planning stadsbreed; werk voor specialisten), evenmin over bepaalde (doorgaande) wegen (rijk/provincie en of stad als geheel) en verkeerslichten (geoormerkt rijksgegeld). Maar er blijven genoeg klussen over waar wel over onderhandeld kan worden. Onderhandelen betekent dan dat er met die klussen geschoven kan worden: een klus kan in de tijd naar voren of naar achteren geschoven worden, of een

andere klus kan voorrang krijgen²⁶. Een klus kan ook 'overgenomen' worden door de burgers zelf ("geef ons die centen maar, we doen het zelf"). Op 10 juni 1993 wordt het eerste DMS wijkplan (voor wijk 2: Zandweerd/Voorstad) aan de actieve wijkbewoners gepresenteerd. Dat DMS wijkplan - en de volgende DMS wijkplannen - ziet er simpel uit, maar te weinig wordt beseft dat het voor een gemeentelijke dienst vaak uitermate moeilijk is om haar activiteiten territoriaal uit te splitsen met daarbij een kostenplaatje per activiteit. De bestaande organisatie (en administratie) principes bij gemeentelijke diensten zijn namelijk functioneel ingedeeld. Men kent en bewaakt de totale kosten voor een bepaalde activiteit. Voor een vaksector is dat natuurlijk ook de meest efficiënte werkwijze uit het oogpunt van planning en control. Het siert de bewoners dat zij op de genoemde vergadering het DSM plan met grote instemming en grote bewondering ontvingen.

Het onderscheid tussen:

- **enerzijds** de diverse wijkprojecten waarbinnen bewoners als zelfredzame/zelfbeherende **producenten** zich inzetten en
- **anderzijds** de betere toesnijding van de **publieke dienstverlening** op de wensen van de bewoners als **consument**

dat hiermee geïntroduceerd is, wordt snel daarna een uitgangspunt en wezenskenmerk van de Deventer wijkaanpak.

In feite gebeurt dit in het Brinkgreven overleg (september 1992) en de daarvoor gemaakte (juni 1992) - en naar aanleiding van het overleg bijgestelde (november 1992) - notitie 'Verdieping van de Deventer wijkaanpak'. Een en ander resulteert tenslotte in het raadsbesluit van 23 november 1992. Interessant is dat deze discussie over de 'verdieping van de wijkaanpak' mede ontstaat ten gevolge van de buitenboordmotor van het Experiment Integrale Vernieuwing. In dit

experiment staat namelijk de opdracht centraal om sociale vernieuwing te verdiepen en te verbreden. De 'verdieping' resulteert in Deventer dus zo uiteindelijk in de **'tweedeling van het beleid'** in plaats van 'de tweedeling van de samenleving'.

In het artikel 'De verticale uitdaging' formuleren en beargumenteren wethouder Jan Bugter en ambtenaar Marten Schuttert deze tweedeling van het beleid bijzonder helder:

"De kloof tussen de leefwereld en de systeemwereld wordt niet overbrugd door bewoners de verantwoordelijkheid te geven voor de publieke dienstverlening. Ook niet als deze gepaard gaat met de overdracht van desbetreffende budgetten. *In feite wordt daarmee het onvermogen van instituties om maatschappelijk effectief te functioneren afgewenteld op bewoners.* Bewoners worden op deze wijze opgezadeld met taken en verantwoordelijkheden die hun spankracht verre te boven gaan. Dat brengt geen nieuwe rolverdeling, eerder een rolverwarring tussen bewoners, bestuur en instellingen tot stand. Bestuurders moeten dit niet toestaan. *In onze visie is het zinvol een onderscheid te maken tussen bewoners als burgers en bewoners als klanten.* (.....) In het kader van de wijkaanpak stimuleert Deventer burgerschap met vrij besteedbare wijkbudgetten. Burgers betalen echter ook belasting en zijn in die zin klanten voor gemeentelijke diensten of gesubsidieerde instellingen (dat maakt geen wezenlijk verschil). Deze kunnen veel effectiever functioneren als ze hun dienstverlening beter afstemmen op de maatschappelijke vraag. *Bestuurders moeten daarom veel stringenter eisen stellen aan het vraag/bewoners-/wijkgericht functioneren van de publieke dienstverlening.* Gemeentelijke diensten en gesubsidieerde instellingen moeten daartoe veel bedrijfsmatiger werken (en zich ontdoen van de

25 In de terminologie van het collegeprogramma: de reactie van burgers op de 'wij hebben u niet nodig houding' van de overheid.

26 Bij een en ander spelen natuurlijk de diverse projecten die de burgers als producent opzetten en uitvoeren een belangrijke rol.

ballast van ambtelijke organisatiepatronen). Zonodig moeten ze worden geprivatiseerd. Hoe dit ook zij het bewonerskader moet een reële invloed krijgen op de voor hen relevante dienstverlening. Niet door bewoners te laten inspreken op wat professionals hebben bedacht (de ambtelijke werkwijze), maar omgekeerd doordat professionals er belang bij krijgen de wensen en ideeën van bewoners in de dienstverlening te verwerken (de bedrijfsmatige werkwijze). De invloed van diverse bewonersgroepen moet worden georganiseerd en ondersteund. Daartoe is het opbouwwerk noodzakelijk. *Maar zeker zo belangrijk is dat gemeentelijke diensten en gesubsidieerde instellingen beschikken over vanuit het perspectief van bewoners opererende en adviserende professionals!*" (Bugter en Schuttert, 1993)

In een **bestuursopdracht** (die op de Dag van de Wijkaanpak van 28 april 1993 gepresenteerd wordt) vraagt het college van Burgemeester en Wethouders aan **alle** gemeentelijke diensten:

"De visie van de dienst op een wijkgerichte werkwijze, waarin zowel haar ondersteunende als onderhandelende rol worden uitgewerkt, alsmede een beschrijving van concrete vernieuwingen in de werkwijze en/of organisatie op sector niveau om deze visie te operationaliseren."

Qua stijl is het duidelijk geen hoogstandje, maar men bedoelt te zeggen: kijk eens naar al die projecten van actieve bewoners in de wijken en geef aan wat daarbij jullie bijdrage kan zijn en kijk eens naar hetgeen DMS gedaan heeft en geef aan of jullie zoiets ook kunnen doen.

Ondanks het feit dat de bestuursopdracht erg 'open' is (denk na en bepaal uw visie), gaan de diensten er

serius mee aan de slag. Opvallend is wel dat de meeste diensten zich met name concentreerden op de buitenkant van de wijkaanpak²⁷. Enigszins gechargeerd gesteld: een gemeentelijke dienst heeft nauwelijks een boodschap aan de actieve bewoners als producent, ze zijn al iets meer geïnteresseerd in de bewoner als consument (en dus klant!), maar ze breken zich vooral het hoofd over de vraag of de kantoren van de dienst de wijk in moeten (niet dus) en de vraag of de ambtenaren dat kunnen. Elke dienst reageert met andere woorden intern²⁸ vooral vanuit het eigen belang voor het desbetreffende werkveld: efficiency staat voorop²⁹. Een logische en ook terechte keuze uit financieel-economisch standpunt voor de gemeenschap. Bovendien een keuze die men jarenlang vanuit de politiek ingehamerd heeft gekregen ('bezuinigen'). De uitgewerkte visies - het antwoord per dienst op de vraag 'denk na en bepaal uw visie' - worden in een gezamenlijke bijeenkomst van de betrokken diensten en het college in januari 1994 gepresenteerd worden. Met deze bestuursopdracht is op een vriendelijke manier de andere diensten de pin op de neus gezet. Vanaf begin 1994 is de vrijblijvendheid voorbij. Er is in ieder geval duidelijkheid ontstaan over de vraag of de gemeentelijke diensten wijkgericht kunnen en willen werken. Wijkgericht in de dubbele betekenis van het woord:

- ondersteunend aan de zelfbeherende en zelfproducerende projecten;
- als onderhandelbaar aanbod aan de belastingbetalende consument.

3.4 Dode lente of meerjarige bloeier?³⁰

De wijze waarop de gemeentelijke diensten met de bestuursopdracht omgingen en de uitkomst van dat

proces (presentatie van de dienstvisies 25 januari 1994) laten zien dat het ambtelijk deel van het overheidsapparaat bereid is de wijkaanpak verder te ondersteunen en uit te werken. Daarbij blijkt de loyaliteit van de ambtenaren ten opzichte van de lokale politiek groot en van cruciaal belang ("Wij voeren uit wat de raad beslist"). De toekomst van de Deventer wijkaanpak ligt daarmee in twee handen:

- de bewoners;
- de lokale politiek.

Het uiteindelijke succes of falen ligt natuurlijk in de handen van de bewoners. Definitieve uitspraken zijn daar op dit moment nog nauwelijks over te doen. De eerste onderzoeken (Te Poele 1993; De Jong e.a. 1993) lijken aan te geven dat bewoners - of althans belangrijke groepen daarvan (een probleem waar we in 5.2 op terugkomen) - de wijkaanpak sterker gaan steunen. Dat is ook onze indruk. Dergelijke maatschappelijke veranderingsprocessen vergen echter tijd. Hun ritme is trager dan dat van raads- en collegewisselingen. Voor de lokale politiek betekent dit dat 'beleid maken met de bewoners in de wijken' ook vereist dat men oog heeft voor de maatschappelijke continuïteit.

De Deventer wijkaanpak behoeft dus wel degelijk een voort-durende steun van de lokale politiek. Gebeurt dat niet dan zou voor de wijkaanpak wel eens een dode lente kunnen aanbreken. Aangezien - zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien - de politiek, en in het bijzonder het college, de Deventer wijkaanpak mede ontwikkeld en altijd gesteund heeft, gokken we op een meerjarige bloeier ... mits de bewoners actief de verzorging ter hand blijven nemen.

27 Iets dat overigens ook al opviel bij de presentaties van de diensten/instellingen op de Dag van de Wijkaanpak (28 april 1993).

28 De onderzoekers/adviseurs volgden een aantal van de vergaderingen en gaven daarin soms ook hun commentaar.

29 Dit klinkt misschien negatiever dan we bedoelen. Bij de efficiency wordt echter niet alleen aan de eigen organisatie gedacht, maar zeker ook aan de eigen klanten.

30 We refereren hierbij aan het spraakmakende boek *Dode lente* (Silent Spring) van Rachel Carson (1962). Dit boek is een indringend betoog tegen het gebruik van chemische middelen ter bestrijding van insecten die de voedselvoorziening van de wereldbevolking bedreigen. Kort samengevat komt Carsons boodschap erop neer dat de chemisch-technologische aanpak op korte termijn misschien wel efficiënt en effectief is, maar op langere termijn een nog veel grotere bedreiging vormt voor de wereldbevolking. Carsons boek wordt tegenwoordig gezien als een beginpunt van de grotere en meer integrale aandacht voor de effecten van menselijk ingrijpen in het milieu.

4 DE ROL VAN DE POLITIEK TOT DUSVERRE

4.1 Heeft de lokale politiek nog een rol na het overlijden van de maakbare samenleving?

Onze samenvatting van de ontwikkeling van de Deventer wijkaanpak, maakt het mogelijk om tot een eerste beantwoording te komen van de vraag in hoeverre de lokale politiek nu echt in staat is gebleken vernieuwend de impulsen te geven.

Het spreekt vanzelf dat deze vraag essentieel is voor het vervolg van deze rapportage. Als we immers moeten concluderen dat de lokale politiek niet - of niet meer - in staat is dergelijke impulsen te geven, kunnen we ons werk hier bijna wel staken. Het heeft dan immers ook weinig zin om meer helderheid te krijgen over de doelen en koers die de politiek met de wijkaanpak voor zich ziet. Men mag in dat opzicht dan natuurlijk van alles zien, maar enig effect op de wijkaanpak zal dat niet hebben.

Het lijkt - zeker voor de doelgroep van deze rapportage - misschien een idiote vraag om te stellen, maar de vraag naar de 'vernieuwingseffectiviteit van de lokale politiek' wordt door een aantal mensen tegenwoordig negatief beantwoord. Daarbij vallen **twee typen redenering** te beluisteren.

Ten eerste is er een stroming die roept - of als het ambtenaren zijn: denkt - "schaf de lokale politiek af"³¹. In hun ogen kan de lokale politiek worden opgeheven, omdat in de meeste gemeenten de problemen niet meer van dien aard zijn dat daarvoor een representatieve democratie in stand moet worden gehouden. Besluitvorming kan prima plaatsvinden

door een lokale service-organisatie (een soort nutsbedrijf); een organisatie die verantwoording aflegt en contacten onderhoudt met de burgerij. In de ogen van de stroming is de voortschrijdende verzelfstandiging van de gemeentelijke dienstverlening kennelijk zo'n succes dat we het nu wel zonder lokale politiek kunnen. De burger (lees: de burger als consument) is immers zeer tevreden over de gemeentelijke dienstverlening (waarbij men dan stevast naar 'diverse onderzoeken' verwijst³²). De nadruk die deze stroming van de 'lokale-politiek-abolitionisten' legt op dienstverlening en tevreden consumenten, wordt overigens weer ondergraven door mensen die de nadruk leggen op de 'normen en waarden discussie' die de politiek ook voortdurend voert, of zou behoren te voeren (zie o.a. Berg 1991).

Ten tweede is er een omvangrijke stroming die het hele idee van 'sturing geven' (dus ook politiek sturing geven) aan de - al dan niet verzelfstandigde - vuilnisman willen meegeven. Welbeschouwd ligt een dergelijke mening voor de hand. Wie afziet van het idee dat de samenleving 'maakbaar' is, zal al snel geneigd zijn daaruit de consequentie te trekken dat we het hele idee moeten opgeven dat de politiek sturing kan geven aan die samenleving. In het land van de management goeroes is een dergelijke mening tegenwoordig bon ton. Zo stelt Tom Peters, die jarenlang kon uitdrijven op het succes van zijn bestseller 'In search of excellence', in zijn nieuwe boek 'Thriving on chaos' dat voorspelbaarheid niet meer bestaat en dat geen enkel bedrijf - dus ook het overheidsbedrijf - aan zijn markt

nog enige zekerheid kan ontlelen (no firm can take anything in its market for granted). Volgens Peters is er daarom een managementrevolutie nodig. Diverse andere auteurs uit de hoek van de bestuurs- en organisatiekunde alsmede uit de hoek van de organisatieadvisering komen tot vergelijkbare conclusies³³. Met de overdrijving, die auteurs uit deze modieuze vakgebieden niet vreemd is, blijkt de maakbare samenleving in de jaren tachtig vervangen te zijn door de chaotische samenleving. 'Beleid maken' in de betekenis van 'sturing geven aan ...' is volgens hen een anachronisme geworden.

4.2 Vernieuwende impulsen door de politiek

Als wij echter terugkijken op het proces van invoering van de Deventer wijkaanpak, blijkt toch dat de politiek (i.c. de wijkaanpak) wel degelijk in staat bleek om vernieuwende impulsen en sturing aan dit invoeringsproces te geven. Een en ander had tot op de werkvloer consequenties en de eerste effecten ervan lijken te werken in de richting van de beoogde doelen³⁴.

De politiek heeft op vijf punten invloed gehad.

I Na de eerste experimenten met wijk- en buurtbeheer was het in Deventer de politiek die de beslissing nam om de wijkaanpak tegelijk in de hele stad in te voeren. Daarmee vermeerde men het probleem dat in sommige andere steden speelt, of zal gaan spelen, te weten dat wijk- en buurtbeheer beperkt

31 Zie als (roepende) exponent van deze stroming bijvoorbeeld prof. J.W. van Deth op een symposium over bestuurlijke vernieuwing op lokaal niveau (januari 1994; in NG-Magazine 28 januari 1994, pagina 8).

32 Als er daarbij al van een bronvermelding sprake is, verwijst men meestal naar de 'Onderzoeksgroep Lokale Democratie' 1991 (het onderzoek 'lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing' van Denters, Depla, Van Deth, Leijenaar, Niemöller en Tops). In dat onderzoek (representatieve enquête in zeven gemeenten) is gevraagd naar de tevredenheid van de respondenten bij contacten met gemeentelijke diensten. Die tevredenheid blijkt inderdaad groot (bijna 90% altijd of meestal tevreden). De antwoorden op enkele andere vragen uit de enquête nuanceren die 'grote tevredenheid' toch enigszins. Ongeveer de helft van de respondenten heeft een gering vertrouwen in de lokale bureaucratie en grote groepen respondenten zijn het eens met verschrikkelijke stellingen als: gemeente-ambtenaren zijn alleen geïnteresseerd in regels en formulieren, hebben geen oor voor je persoonlijke problemen en voelen zich in het algemeen boven de mensen geplaatst.

33 Zie bijvoorbeeld M&O (Tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid) 46ste jaargang, jan/febr. 1992.

34 We moeten hier noodgedwongen een slag om de arm houden, omdat de effecten pas na veel langere tijd maatschappelijk doorwerken (zie ook 3.4). Daarnaast tekenen we aan dat we in 5.2 nog enkele belangrijke kanttekeningen zullen maken bij die 'beoogde doelen'.

blijft tot de wijken met de grootste problemen. Wijk- en buurtbeheer wordt in dat geval op termijn synoniem met het stigmatiserende label dat er 'dus' in die wijken ernstige (en kennelijk normaal niet oplosbare) problemen spelen. Dat zijn dus buurten 'waar je beter niet kunt wonen'. De keuze 'overall wijk- en buurtbeheer of nergens' is een politieke keuze. Ambtenaren zullen een dergelijke keuze niet snel toelichten: waarom zou je alles omgooien als de problemen slechts in enkele buurten echt onoplosbaar zijn?

2 Het bleef echter niet bij die beslissing. Men aanvaardde ook de consequenties van die keuze; B&W legden een infrastructuur neer voor de wijkaanpak. Daarbij ging het om de volgende samenhangende beslissingen.

- het invoeren van de wijkindeling die - tegen de bestaande indelingen in - maatgevend werd voor de diensten/organisaties (DMS, politie, Raster, etc.);
- het invoeren van het wijkwethouderschap;
- de instelling van het wijkambtenarschap uit de bestaande formatie (en het vrijmaken van de desbetreffende uren);
- de instelling van loodsopbouwwerkers³⁵ (aanvankelijk uit de bestaande formatie);
- het creëren van wijkbudgetten uit bestaande budgetten en uit de vrije budgetruimte; later gevolgd door twee maal een financiële impuls van ongeveer acht ton. In totaal ontstaat hierdoor een bestedingsruimte ('92 + '93 + '94) van drie miljoen gulden voor de wijkbudgetten in de vijf wijken. Zonder deze beslissingen was de wijkaanpak gewoon niet mogelijk geweest.

3 De nadruk die de politiek van meet af aan gelegd heeft op de integrale aanpak die uitging van de probleemdefinities en oplossingsmogelijkheden die uit de wijkbewoners kwamen en het afwijzen van een



De huidige vijf wijkambtenaren: v.l.nr. Wil Bouman, Angelieke Huisman, José van Bruggen, Joke Ensing en Jan Dijkstra

strikt sectoraal werkend model; naast de liefde voor het vak (professioneel, sectoraal), was het met name de politiek die aandacht vroeg voor het integrale aspect. Om effectief die integraliteit te kunnen nastreven is het van essentieel belang dat binnen het college de wethouders niet al te zeer verkleven met de eigen portefeuille. Elke wethouder moet dus het evenwicht bewaren tussen de aandacht voor de eigen portefeuille/sector en de aandacht voor het geheel. Zoiets lukt alleen wanneer de betrokkenen 'samenwerking als team' als het belangrijkste uitgangspunt zien (zie verder 5.2). Daarbij is het dan tevens van groot belang dat de informatie-input bij elk teamlid vergelijkbaar en integraal is (dus geen portefeuille/sector oogkleppen).

4 De bewuste keuze om in gang gezette processen niet dicht te timmeren in procedures en regels; in feite volgt men een vrij open 'procesaanpak' waarbij de toekomst als per definitie onzeker gezien wordt en veel - zo niet alles - afhangt van de wegen die de participanten van hoog tot laag denken te moeten gaan volgen.

5 Tenslotte heeft de politiek in Deventer op enkele momenten duidelijk aangegeven wat men **niet** wil; dat is natuurlijk ook 'sturen' en het geeft in ieder geval aan ambtenaren en burgers duidelijkheid.

Invloed van de lokale politiek op de vernieuwing was er dus wel degelijk. Aan de ene kant was dat een directe invloed (in de ouderwetse betekenis van directe sturing; zie de punten 1, 2 en 5) waarmee de infrastructuur voor de wijkaanpak neergelegd werd. Binnen die structuur werd vervolgens een richting aangegeven (zie punt 3: meer aandacht voor integraliteit) en daarna werd gekozen voor een open aanpak die in belangrijke mate door andere actoren - bevolking, diensten, instellingen - ingevuld moet worden. Dat laatste is (wederom!) een essentiële keuze en karaktertrek van het model. Maar het is geen probleemloze keuze in de zin van 'laat de zaak maar lekker open, dan komt de rest vanzelf'.

Er blijft, ook voor de politiek, werk aan de winkel; zeker niet minder werk dan in de bestaande besturingsmodellen.

35 Het voorvoegsel 'loods' verwijst niet naar het gebouw van waaruit ze werken, maar naar de functie.

4.3 Kanttekeningen

De lokale politiek heeft dus wel degelijk gekozen. Daarbij lijkt men zich op het standpunt te stellen dat de (lokale) samenleving natuurlijk niet maakbaar is, maar dat de politiek die samenleving wel degelijk tot op zekere hoogte kan - en ook moet - beïnvloeden. Daarbij creëert men bewust een open ruimte in het centrum van de beleidscycloon.

Hierbij passen twee kanttekeningen:

Waar is de raad?

We kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat het college hier als team met verve de rol van uitvinder en regisseur op zich lijkt te hebben genomen. De raad volgde de ontwikkelingen en had moeite met het vinden van een nieuwe positie bij de wijkaanpak³⁶.

In feite hebben de raadsleden - en dat geldt ook voor de politieke partijen - nog geen helder beeld van wat hun rol bij de wijkaanpak kan, of zou behoren, te zijn. Een voorzet werd in de interviews gegeven door de (voorgaande) burgemeester:

"De raad blijft grotendeels buiten beeld bij de wijkaanpak, de regionalisering en de verzelfstandiging van de diensten. De raad beseft nauwelijks dat de raadspositie fundamenteel in het geding is. Vernieuwing begint bij de politici zelf! Het is een fataal idee om te denken dat je een beter raadslid bent als je veel stukken leest en veel op het stadhuis bent. Je moet ook af van het idee dat die besluitvorming zo centraal staat ... dat het daar alleen maar om gaat. Je zou meer aandacht moeten geven aan communiceren met mensen. Echt spreken over ideeën ... dat gebeurt eigenlijk heel weinig en dat terwijl het een essentiële rol is voor de raad in een tijd van mondigende mensen, goeie ambtenaren en

steeds betere techniek. (...) De raad als controle? [lange stilte] Eh ... wat is dat? [stilte] Tsja ... dat lijkt me eerder iets voor een raad van commissarissen. (...) ³⁷ Belangenbehartiging? ... Tsja dat is nou eerder iets voor een ombudsman ..."

Het is duidelijk dat de geïnterviewde de rol van de raad zoekt in de directe communicatie met de bewoners(groepen). Een tip, en in ieder geval een punt dat tussen de raadsleden en binnen de politieke partijen een discussie waard lijkt. Zeker aangezien de bewoners hier nogal cynisch over zijn. Een dagboekfragment (PvS) naar aanleiding van een bijgewoonde wijkteamvergadering³⁸:

"De vergadering nadert nu zijn einde. Er wordt nog even over de rol van de politiek doorgepraat. In de rondvraag stel ik daar ook expliciet een vraag over: "Zien jullie de politici wel eens, hebben jullie er wat aan?" De bekende verhalen komen los. "Toen ... (naam politicus) moest scoren binnen zijn partij, kwam hij met een bende ... (afkorting partij-naam)-ers opeens wèl de wijk in. Normaliter zie en hoor je de politici niet." "Ja er schijnt ooit in ... (naam wijk) een raadslid gesignaleerd te zijn op een wijkteam vergadering ... (PvS: met een intonatie van 'die was waarschijnlijk de verkeerde zaal ingelopen en dorst niet meer terug') maar verder ... nee dus." (Lief dagboek PvS 1993, nr 22, blz. 27)

Het is de vraag of politici zich voldoende bewust zijn van het overwelldigende cynisme dat hen te beurt valt. Het college kan als antwoord daarop nog wijzen op het feit dat ze in ieder geval de voorwaarden geschapen hebben voor de wijkaanpak en dat ze in hun rol van wijkwethouder de link leggen naar het politiek-bestuurlijke systeem. Maar wat kunnen raadsleden zeggen ...

Wie is de uitvinder?

Wie de regisseur?

Voor wie denkt dat we het college in de stoel van de uitvinder en de regisseur van de Deventer wijkaanpak plaatsen, hebben we tenslotte ook al slecht nieuws.

Een diepgaande bestudering van de (interne) stukken en notulen die de geboorte en de groei van de Deventer wijkaanpak begeleiden, doet de onderzoeker - in ieder geval ons - twifelen. Uiteindelijk beslist het college - en de jure natuurlijk de raad - maar hoofd- en bijrollen lopen daarbij soms totaal door elkaar. Uiteindelijk is de hoofdrol voor het college en zijn de bijrollen weggelegd voor de ambtenaren (pro en contra). Maar soms dwingt de bijrolspeler de hoofdrolspeler tot actie. De aanhanger van de rationele beleidstheorie vindt - na bestudering van de teksten - zichzelf hier terug als een murmelende souffleur waarnaar niemand nog luistert. Ambtenaren interpreteren wat collegeleden waarschijnlijk zouden willen, produceren op grond daarvan stukken waarover het college dan onder de druk van de omstandigheden snel moet beslissen.

Wie beleidsprocessen van binnen kent, verneemt hier niets nieuws. Pressman en Wildavsky lieten dit soort zaken in hun boek 'Implementation' (1984) ook al zien. Uitvinders en regisseurs bestaan niet. Die naam en positie worden hen slechts achteraf door anderen gegund.

Des te opmerkelijker is het dat de meeste evaluatiestudies een beleidsproces - en de uitvinding en implementatie van de Deventer wijkaanpak is zo'n beleidsproces - achteraf altijd presenteren als een rechtlijnig proces met een heldere rolverdeling. Dat is nooit het geval, dus ook niet in Deventer.

36 Een zeer illustratief voorbeeld daarvan vormde de wens van de fractieleiders voor een sterkere controle van de wijkwethouders (raadscommissies per wijk?). Een wens die in de interviews pregnant aanwezig bleek, maar die in de discussie op 29 juni 1993 onder de oppervlakte bleef (c.q. daar door het college onder geslagen werd) om daar ongetwijfeld een smeulend bestaan te blijven leiden.

37 Na enig heen en weer gepraat wordt de vraag gesteld of de raad een rol heeft bij de behartiging van belangen. De geïnterviewde interpreteert dit begrip duidelijk in de beperkte betekenis van het woord: het behartigen van de belangen van burgers bij klachten.

38 De onderzoekers/adviseurs houden vanaf het begin van het Experiment Integrale Vernieuwing een uitgebreid dagboek bij. Dit dagboek geeft de subjectieve - en vanzelfsprekend totaal verwrongen - perceptie van de onderzoekers/adviseurs weer. Het is slechts voor intern gebruik. Drie ervaren onderzoekers (de zogenaamde 'toffe peer-debriefers') screenen en becommentariëren dit dagboek. Daarna(ast) wordt het dagboek - en vooral de daaruit afgeleide conclusies - voorgelegd aan een 'auditor' (Prof. Dr. Ph.A. Idenburg). Het dagboek is daarmee communicatiemiddel en onderzoeksinstrument (zie verder Idenburg e.a. 1993/24).

5 LIEFDE VOOR DE STAD: VISIES EN DILEMMA'S

5.1 Een open aanpak

De Deventer wijkaanpak is inmiddels een kleine twee jaar onderweg. Als we de ontwikkelingen naast de oorspronkelijke plannen en ideeën leggen, dan kunnen we vaststellen dat het op bepaalde punten iets (maar niet veel) langzamer - en soms ook anders - gegaan is dan gepland. De algemene indruk is echter dat de wijkaanpak goed op koers ligt.

In hoofdstuk 2 zagen we naar aanleiding van Deetmans verhaal dat sommige politici niet graag toegeven dat zich gaandeweg veranderingen voordoen in een uitgezet beleid. Men ziet dat dan als 'fout' en het toegeven van fouten wordt door sommige politici nog steeds als een teken van zwakte gezien.

Het interessante is dat men daar in Deventer geheel anders tegenaan kijkt. Heel bewust wil men de ontwikkeling van de wijkaanpak 'open houden'. Het was - en is! - niet de bedoeling om de Deventer wijkaanpak al te zwaar te regelen in proce-

dures, exacte taakomschrijvingen en plannings. Men stelt zich op het standpunt dat de toekomst per definitie onzeker is, dat er ruimte moet zijn voor nieuwe ideeën die uit de wijken, uit het ambtelijk apparaat en uit de politiek opborrelen kortom: men accepteert bewust een zekere mate van chaos en ziet dat ook als een uitdaging. Er is dus bij de wijkaanpak zeker geen sprake van een blauwdruk. Hoogstens kan men zeggen dat de politici een ambitieniveau vastgelegd hebben en een (ten dele vaag) toekomstperspectief. De uitwerking van het concept van de wijkaanpak is dan ook een proces waarin zwoegende zoekers de hoofdrol spelen.

In feite werkt men in Deventer volgens het model van de 'gezamenlijke probleemgerichte project- en procesorganisatie'. Men valt hierbij ten dele terug op de ervaring die in het kader van de stadsvernieuwing in de jaren 70 en 80 werd opgedaan met 'projectmatig werken'. Die ervaring blijkt nu van groot belang voor de sociale vernieuwing. Bij een projectmatige aanpak³⁹ voert een aantal we-

zenlijk verschillende actoren (bewoners, ambtenaren, organisaties uit het maatschappelijk middenveld, externen, bedrijfsleven) activiteiten uit die leiden naar een concreet, zichtbaar en meetbaar eindresultaat (doel). De inzet en richting van de actoren is niet vrijblijvend maar wordt vooraf 'contractueel' vastgelegd (bijvoorbeeld in een planning, convenant, e.d.). Langs die weg wordt ook zorggedragen voor een voldoende mate van mandatering van de leden van het projectteam vanuit de achterliggende organisaties/achterbannen. Een basisuitgangspunt is de gelijkwaardigheid van de actoren.

Omdat het eindresultaat van een project concreet, zichtbaar en meetbaar moet zijn, is een project per definitie eindig. Het is een LAT-relatie waarvan de einddatum vooraf is vastgesteld.

Een dergelijke aanpak heeft vele voordelen als er iets concreets - zoals bijvoorbeeld een woongebouw - gemaakt moet worden. Zodra het 'beheer' van het gemaakte en/of bestaande echter de boventoon gaat voeren, is de eindigheid van een project een nadeel. Een ander nadeel van de projectaanpak is dat het project niet al te groot kan worden; als de tijdshorizon te ver weg ligt, het aantal actoren te groot en de problematiek te veelomvattend wordt, verdwijnen de voordelen van de projectaanpak als sneeuw voor de zon. In al dit soort gevallen is het beter om over te stappen op een aanpak waarbij men nog steeds werkt met projecten, maar waarbij men de diverse projecten als het ware overkoepelt met een veel breder (en dus algemener/vager) programma. Men spreekt dan van programmamanagement of - zoals de sociale vernieuwers in Rotterdam - van een procesorganisatie.

Buurtconciërge Willem Jansen van de Sligte



³⁹ Zie ook Wijnen e.a.: Projectmatig werken, 1985.

Een Rotterdamse denktank⁴⁰ merkt daarover het volgende op:

"Wat de Denktank 'procesorganisatie' is gaan noemen, noemt R. Rapmund 'programmamanagement: Een programma is een bundel kleine projecten en ondersteunende activiteiten, in tegenstelling tot een omvattend grootschalig project. Een project wordt bestuurd door veel tijd en energie te steken in de definitie van het beoogde eindresultaat en vervolgens strak aan dat eindresultaat vast te houden. Een programma wordt bestuurd door van de eindresultaten van de kleine projecten en losse activiteiten steeds te meten hoeveel dat bijdraagt aan het beoogde effect. Aan de hand daarvan worden nieuwe projecten en activiteiten opgezet en bestaande bijgestuurd en beëindigd."

Meestal heeft het programma een globaler doel dan elk van de afzonderlijke projecten. Het programma streeft naar een bepaald ambitieniveau; bijvoorbeeld 'een leefbare en veilige buurt'. Daarbinnen worden rond concrete thema's en/of in afgebakende deelgebieden concrete projecten opgestart. Voor wat betreft de sturing en participatie kan men zich programma's voorstellen op stedelijk- of wijkniveau, terwijl in de projecten de direct betrokken actoren gezamenlijk 'het beleid' maken. In Deventer zijn het de bewonersgroepen of taakgroepen (zie het schema in 3.3) die de projecten inhoudelijk en personeel invullen. Binnen de projecten kan ook het reguliere werk van de gemeentelijke diensten/sectoren een plaats krijgen (zie het DMS onderhandelingsmodel).

In Deventer vindt men de 'open aanpak' van (o.a.) de wijkaanpak iets heel gewoons.

Het is echter de vraag in hoeverre men beseft dat een dergelijke aanpak lang niet overal en lang niet altijd mogelijk is. In onze ogen is het zelfs (nog?) vrij uitzonderlijk!

5.2 Voorwaarden voor een 'open aanpak'

Een open aanpak lijkt zo simpel; "alles wat je moet doen is immers gewoon niets regelen", zo lijkt men soms te denken. Niets is echter minder waar. Er zijn in ieder geval vijf noodzakelijke voorwaarden waaraan voldaan moet zijn:

- een cultuur van 'samen durven leren';
- ieder zijn vak, ieder zijn rol;
- een strakke organisatie;
- een goede infrastructuur;
- een doel en toetsingscriteria.

We nemen elk van deze voorwaarden onder de loep.

De bestaande cultuur van 'samen durven te leren'

Een eerste voorwaarde voor de 'open aanpak' die men in Deventer volgt, wordt gevormd door de bereidheid van het merendeel van de lokale politici/bestuurders om - ondanks de ten dele tegengestelde belangen - naar elkaar te luisteren en van elkaar te leren. Diezelfde houding en vaardigheden moeten bovendien ook aanwezig zijn bij de wijkbewoners en de ambtenaren (of de werkers in instellingen/organisaties e.d.).

Er bestaat thans in Deventer een cultuur bij politici en - naar onze indruk - ook bij ambtenaren en wijkbewoners van veel contact en (informele) communicatie, luisteren, leren, samenwerken en daardoor de durf om onbekende wegen in te slaan. Zo'n cultuur kan een stevige portie chaos en een open aanpak, zoals die bijvoorbeeld bestaat in de geschetste 'procesorganisatie', prima aan.

Maar er liggen wel degelijk gevaren op de loer. Zo kunnen bijvoorbeeld door verschuivingen in het partijpolitieke spectrum (denk aan de aanstaande verkiezingen!) andere mensen en andere machtsverhoudingen de bestaande relaties, die gericht zijn op luisteren, leren en kritisch samenwerken, verstoren. Gecombineerd

met het vertrek van een burgemeester die sterk gericht was op communicatie en samenbinding, is het in dat opzicht 'oppassen geblazen'. Het is de kunst om door zelfdiscipline op individueel en partijpolitek niveau het evenwicht te bewaren. Als dat niet lukt, kan namelijk de 'open aanpak' in gevaar komen, waarmee een essentiële karaktertrek van de Deventer wijkaanpak verloren zou gaan.

In dat geval zou de politiek kiezen voor zichzelf in plaats van de continuïteit van maatschappelijke processen (zie ook 3.4). Het beeld is ooit al door Goya geschilderd (Los Desastres de la Guerra): twee vechtende mannen die druk bezig zijn elkaar dood te slaan, terwijl ze samen langzaam wegzinken in het drijfzand waarin ze door eigen toedoen terecht gekomen zijn.

Ieder zijn vak, ieder zijn rol

De bestaande cultuur van 'samen durven te leren' komt voort uit een houding (attitude) die de betrokken personen als individu hebben. Iets vergelijkbaars speelt echter ook een essentiële rol op het niveau van groepen mensen/instituten. Als we ons even beperken tot:

- de actieve groepen burgers,
 - het bestuur (college en raad) en
 - de ambtelijke diensten,
- geldt in de communicatie tussen deze drie dat men elkaars specifieke vakmanschap - de rol die men spelen kan/wil - erkent. Er zijn impliciete en toch duidelijke spelregels: ieder zijn vak! En tegelijkertijd beseft elk van de partijen dat men niet zonder de anderen kan.

Een typerend voorbeeld hiervan vormde de discussie die tussen college en diensthoofden (23 september 1992) gevoerd werd over het onderwerp 'liefde voor de stad' versus 'liefde voor het vak'. In deze discussie werden integraal bestuur (liefde voor de stad) en sectoraal vakmanschap (liefde voor het vak) in feite gedefinieerd als twee ideaaltypische polen die ten dele strijdig zijn, maar tegelijkertijd niet zonder elkaar kunnen.

40 In: Denkend over wijkbeheer. Rotterdam, 2e druk plus extra, april 1992 (pagina 7 en 8).

Waar de liefde voor het vak ontbreekt, stort de door iedereen begeerde nieuwe brug met het doorknippen van het lint meteen in.

Waar de liefde voor de stad ontbreekt wordt een technisch perfecte brug neergezet die 'niets' met 'nergens' verbindt.

Het essentiële feit dat men snel over het hoofd ziet, is **dat** een dergelijke discussie gevoerd kan worden. Zoiets is alleen mogelijk als elke partij de andere partij in zijn waarde laat; de specifieke deskundigheid en rol van de andere partij erkent. Hoe simpel het ook klinkt, het is iets waarvan men zich bewust moet zijn.

Een voorbeeld waarbij iets dergelijks minder goed uit de verf kwam en komt, is de verdeling tussen de rol die de raad bij de wijkaanpak wil spelen en de rol die het college wil spelen. In 4.3 gingen we hier al uitgebreid op in.

De exacte rol die raadsleden in het kader van de Deventer wijkaanpak kunnen spelen is nog allerminst helder en toch is duidelijk dat ze daarin een rol moeten en kunnen spelen. Vooral bij de bewaking van de voortgang en koers (in relatie tot de oorspronkelijke doelen) en bij het zoeken en opvangen van signalen vanuit de bewonersgroepen, kan de raad ons inziens een belangrijke rol spelen. De rol van het college - en specifiek de rol van de (wijk)wethouders - is duidelijker (zij het allerminst volstrekt duidelijk) uitgekristalliseerd in vergelijking tot die van de raad. College en raad lijken hier elkaar eerder in de weg te zitten; beiden willen 'iets' met de wijkaanpak, maar de rollen zijn nog niet goed verdeeld.

Een open aanpak vereist een strakke organisatie

Op het eerste gezicht klinkt deze derde voorwaarde voor een open aanpak als een contradictio in terminis. 'Open aanpak' suggereert een ongedwongen vrijheid-blijheid model en dat lijkt zich slecht te verhouden tot een strakke organisatie.

Met 'strakke organisatie' bedoelen we dat de dagelijkse (meer routinematige) zaken goed geregeld worden. Het



De Hot Spot Wijkaanpaktour: een alternatieve rondgang door Colmschate. Zo kon elke maatregel ter plekke worden toegelicht door de bewoner die hem had ingediend

gaat daarbij om simpele regels: afspraak is afspraak, vergaderingen beginnen en eindigen op tijd, voor een vergadering ligt er een agenda en een stuk, mensen zijn goed bereikbaar en vervanging is geregeld, de verantwoordelijkheden (wie is voorzitter, wie notuleert) zijn helder verdeeld, binnen een project (taakgroep) wordt een plan gemaakt, de voortgang van de plannen wordt geëvalueerd, er is een heldere en goed gecontroleerde financiële verantwoordingsplicht, etc. etc.

Het zijn de 'basics' van **elke** goed draaiende organisatie of club, maar deze basics zijn juist bij een open aanpak essentieel. Ze geven de rust, structuur en efficiency waardoor mensen een flinke portie onzekerheid aankunnen.

Een goede infrastructuur

We bespraken deze noodzakelijke voorwaarde al uitgebreid in 4.2 (met name onder het daar genoemde punt 2):

- een wijkindeling die voor alle diensten/instellingen gelijk is;
- wijkwethouderschap (of minimaal: een link naar de politiek);
- ambtelijke capaciteit (wijkambtenaren);
- opbouwwerk;
- wijkbudgetten/financiën.

Eén punt willen we even uit dit rijtje naar voren halen. De Deventer wijkaanpak heeft laten zien hoe belangrijk de rol van het buurtwerk (opbouwwerk) is ter ondersteuning van de bewoners. Naast de kwantiteit vereist de kwaliteit van het opbouwwerk in de toekomst grote zorg. De ervaringen uit andere steden leert dat voortdurende kwaliteitsbewaking bij dit uitputtende werk van cruciaal belang is.

De werkgever (Raster), maar zeker ook de politiek, zouden zich moeten buigen over de vraag hoe de kwaliteitsborging van de bewonersondersteuning naar tevredenheid van alle betrokken partijen voor de toekomst geregeld kan worden. Daarbij spelen de klanten (bewoners) vanzelfsprekend een belangrijke rol.

Hetgeen we hier stellen ten aanzien van het opbouwwerk geldt vanzelfsprekend ook voor de wijkambtenaren.

Een doel en toetsingscriteria

Bij de open aanpak, de nadruk op een procesaanpak/-organisatie, ligt een belangrijk gevaar op de loer. Met de ontwikkeling van de wijkaanpak doet Deventer ons soms sterk denken aan een vrij hechte groep jonge idealistische toeristen die afgesproken hebben om in de komende jaren fluitend

langs onbekende en ongebaande wegen naar het zonnige zuiden te trekken. De zon (een doel!) en de stijgende temperatuur (een toetsingscriterium) zijn hun kompas op deze marsroute. Een dergelijke aanpak past perfect binnen sociale vernieuwing. Sterker: dit **is** sociale vernieuwing. De tocht wordt echter al snel een hachelijke onderneming als de groep niet goed blijft letten op het doel van de reis ('we gaan naar het zuiden') en met name de toetsingscriteria ('gaandeweg moet de temperatuur stijgen'). Voor de Deventer wijkaanpak ligt een dergelijk doel vrij helder op tafel. Om nog even een tekenend citaat terug te halen:

"De wijk is niet alleen vindplaats van (een opeenstapeling van) problemen, maar evenzeer van mogelijkheden en perspectieven. Het is de locatie waar direct betrokkenen, autochtonen en allochtonen, bij elkaar wonen en waar een basis kan worden gelegd om samen aan de slag te gaan." (Sociale Vernieuwing in Deventer; programma oktober 1991, pagina 4).

'De wijk' is dus naast een vindplaats van problemen (zoals bijvoorbeeld de integratie van minderheden, werkloosheid, onveiligheid, vervuiling/verloeding/verslonzing) ook de vindplaats van mogelijkheden en perspectieven om deze problemen aan te pakken en op te lossen, of tenminste te verminderen.

In de grote lijn zijn via de wijkaanpak twee strategieën uitgezet om die 'mogelijkheden en perspectieven voor oplossingen' in de wijken aan te boren:

- Meer en beter maatwerk door de lokale overheid. Een marketingaanpak die meer bedrijfsmatig is. De burger als **consument** van overheidsprodukten wordt het uitgangspunt. Tegen de laagste prijs wordt het in de ogen van de onderscheiden consument-doelgroepen beste produkt op de goede plek (kennelijk is dat 'de wijk') aangeboden.

- Het activeren - in de rol van **producent** - van de burgers in de wijk; inspelen op - en ondersteunen van - wijkbewoners die **zelf** mogelijkheden en perspectieven voor het oplossen van de door hen gevoelde problemen willen (moeten?) uitproberen.



Bennie Schil, de beheerder van Kindercentrum Spuistraat

Het gaat er in de wijkaanpak om dat de wijkbewoners als **producenten** hun verantwoordelijkheid nemen en als **consument** beter af zijn.

In de Deventer wijkaanpak moeten de diensten/instellingen de wijkbewoners dus beter bedienen als consument en de wijkbewoners meer/beter prikkelen en ondersteunen als producent van 'doe het zelf oplossingen'.

We kunnen het **doel van de wijkaanpak** in de volgende beter **meetbare vorm** gieten:

- de tevredenheid van de wijkbewoners (als consument) met de produkten die de gemeentelijke diensten (en de convenantpartners) aanbieden, neemt toe;
- de wijkbewoners (als producent) steken meer tijd/energie dan voorheen het geval was in het oplossen

van de door hen gevoelde problemen (te weten: verslonzing, verkeersveiligheid, sociale veiligheid, woning onderhoud, opvang jeugd en criminaliteit).

Deze doelen voor de wijkaanpak mogen dan helder en meetbaar zijn,

maar er is meer. Er is immers ook nog sprake van een **achterliggend en overstijgend doel: de maatschappelijke integratie moet toenemen**; er moet een halt toegeroepen worden aan de verdere tweedeling in de maatschappij. In feite is **dát** in het collegeprogramma en het programma sociale vernieuwing als het belangrijkste doel - als missie - geformuleerd. De relatie tussen dit overall beleidsdoel en de wijkaanpak is nergens heel direct (causaal) gelegd. Toch kunnen we stellen dat de wijkaanpak **pas echt geslaagd is, als de mensen die vroeger 'niet nodig waren'⁴¹ zich actief betrokken gaan voelen en ook echt betrokken raken, bij de wijkaanpak. Tegelijkertijd moeten de mensen die vroeger al betrokken waren dat blijven.**

Pas als die situatie naderbij komt wordt het warmer en is de Deventer

41 In de Deventer stukken uit het begin van de wijkaanpak noemt men de volgende groepen bij naam: allochtonen, jongeren, vrouwen en ouderen.

wijkaanpak inderdaad goed onderweg in de richting van het zonnige zuiden.

Nu dreigt het gevaar (zie het vroegere stadsvernieuwingsbeleid) dat op een gegeven moment het implementeren van de wijkaanpak zo veel energie opvretert, dat men het voornoemde overall beleidsdoel (integratie) uit het oog verliest. **Er ligt hier een essentiële taak voor de politiek om in dit opzicht de vinger der maatschappelijke integratie aan de pols van de wijkaanpak te houden.**

Dit is temeer van belang in een situatie waarin gewerkt wordt met een open, koerszoekende aanpak. Zo'n aanpak heeft immers het gevaar in zich dat men heel geleidelijk en bijna ongemerkt van de uitgezette koers afraakt.

Gelukkig hebben de politici (zie in het voorgaande de twee meetbare doelen en de overall missie) en de beleidsvoorbereidende ambtenaren (zie de nog veel concretere succescriteria in het programma sociale vernieuwing) wel in het begin (1990/1991) de toetsingscriteria vastgelegd. Toch kunnen we ons niet aan de indruk onttrekken dat ook de Deventer wijkaanpak al enigszins last krijgt van de wet dat de middelen (de wijkaanpak) de doelen gaan overwoekeren. Zoals gezegd, ligt hier dan ook een taak voor de politiek en dan met name voor de raad.

Dat betekent in ieder geval dat de raad via het college de ambtenaren steeds weer op de huid moet blijven zitten door te verzoeken om per toetsingscriterium eens aan te geven 'in hoeverre dit nu wel of niet bereikt is'; men kan natuurlijk ook de afdeling Onderzoek en Statistiek eenzelfde vraag voorleggen. De politici kunnen die vragen natuurlijk ook per partij voorleggen aan hun leden⁴²; last but not least kunnen ze ook gewoon plaatsnemen op de publieke tribunes

die de wijkaanpak voor iedereen - dus ook de politici - gecreëerd heeft (wijkteam, bewonersgroepen). Het is duidelijk dat dit thans nog nauwelijks gebeurt (zie 4.3: Waar is de raad?).

De discussies die fractievoorzitters en collegeleden op 29-06-93 soms hadden, alsmede diverse uitspraken die in de interviews gedaan werden, duiden erop dat 'nagaan of gebeurt wat besloten is' soms nog te weinig gebeurt. We hebben heel veel meningen gehoord ("ik vind dat") over onderwerpen waar eenvoudig hardere feiten verzameld kunnen worden⁴³. De vraag of de Deventer wijkaanpak inderdaad de maatschappelijke integratie doet toenemen is een vraag waarvan je het antwoord niet alleen mag baseren op de mening van een dertigtal - overwegend witte en manlijke - politici die nog nooit op een wijkteam vergadering zijn gesigndeerd (op dat ene verdoolde raadslid na; zie 4.3)!

Dat klemmt des te meer omdat de afdeling Onderzoek en Statistiek naar aanleiding van de nulmeting die in het najaar 1992 onder 1800 Deventernaren gehouden werd⁴⁴, concludeert:

"De belangrijkste conclusie uit dit onderzoeksdeel is dat er een duidelijke samenhang bestaat tussen bekendheid met de Wijkaanpak, maatschappelijke betrokkenheid en betrokkenheid bij de buurt. Enerzijds is dit positief te noemen, omdat de Wijkaanpak beter bekend is onder een actief en betrokken deel van de bevolking. Anderzijds is dit negatief te noemen, omdat een bepaalde groep minder aangesproken wordt door de Wijkaanpak. Deze groep wordt gekenmerkt door een zwakke sociaal-economische positie. Het is derhalve van belang om binnen de Wijkaanpak extra aandacht aan deze groep te schenken, om de betrokkenheid te vergroten."

Zoiets is natuurlijk een veeg teken! Een signaal dat het achterliggende doel van de maatschappelijke integratie - althans voor sommige groepen - onvoldoende wordt bereikt.

Besturen is beslissen om iets op een bepaalde manier te gaan doen en vervolgens nagaan en controleren of dat inderdaad tot de gewenste effecten leidt.

Besturen is dus een proces met twee zwaartepunten:

- een goede beslissing nemen (met alle voorbereiding van dien);
- de uit die beslissing voortvloeiende gevolgen (het proces en de effecten) goed volgen.

Voor de twee belangrijkste factoren van het politiek-bestuurlijke systeem (college en raad) ligt onzes inziens een heldere rolverdeling dus voor het grijpen.

Samenvattend: De open aanpak die men volgt bij de Deventer wijkaanpak kan leiden tot vele kleine koerswijzigingen waardoor het uitgezette beleid uiteindelijk een geheel andere richting neemt en/of in een cirkel ronddraait.

Een dergelijk gevaar heeft men in Deventer voorzien. Er zijn doelen geformuleerd die, omgezet in meetbare termen, goede toetsingscriteria (ijkpunten) vormen. In het programma Sociale Vernieuwing (oktober 1991) zijn per onderdeel van het beleid nog veel meer concrete toetsingscriteria opgenomen.

Het gevaar dreigt dat politici te weinig aandacht besteden aan de vraag hoe de ontwikkeling van de wijkaanpak zich verhoudt tot de oorspronkelijke doelen en toetsingscriteria. Dat komt vaker voor in een situatie waarin er veel nadruk gelegd moet worden op het 'doen': actie, beleid (helpen) maken, sturen en dingen regelen. Reflectie - een taak die ons inziens bij uitstek door de raad opgepakt zou moeten

42 Waarbij overigens meteen de kanttekening moet worden geplaatst dat het oordeel van het gemiddelde actieve partijlid (witte man van rond de veertig) niet echt representatief is waar het het geven van een oordeel over de verbeteringen in de maatschappelijke integratie van vrouwen, jongeren, allochtonen en ouderen betreft.

43 Een extreem voorbeeld daarvan deed zich voor toen de vraag voorgelegd werd of burgers zouden weten wat een 'wijkwethouder is en doet'. Er werd daarop door de politici zeker 5 minuten lang gediscussieerd (waarbij de antwoorden liepen van "zeker weten" tot "nee, volstrekt niet"). In zo'n geval lijkt het ons beter de vraag gewoon - bijvoorbeeld door de afdeling Onderzoek en Statistiek - aan de burgers zelf voor te leggen.

44 'Evaluatieonderzoek wijkaanpak Deventer, deel I (de betrokkenheid en de bekendheid met de wijkaanpak)', afdeling Onderzoek en Statistiek, H.L.M. te Poele, juli 1992.

worden - heeft te weinig aandacht, terwijl de mogelijkheden daarvoor in de vorm van doelen en toetsingscriteria wél aanwezig zijn. Ook de mensen die het feitenmateriaal voor een dergelijke reflectie kunnen aandragen zijn beschikbaar (onderzoek en statistiek, ambtenaren, wijkbewoners, externen). Een open, en gaandeweg lerende, aanpak is bij sociale vernieuwing (en de wijkaanpak) inderdaad een noodzaak. Zo'n aanpak vergt een cultuur van 'samen durven leren' maar het vergt daarnaast het steeds doorlopen van een leercirkel die bestaat uit:

- 'doen' (de wijkaanpak invoeren en uitvoeren);
- 'bezinnen/reflecteren' (de output tegen het licht van de oorspronkelijke doelen en toetsingscriteria houden);
- 'denken' (de gevolgen van een en ander voor de wijkaanpak overdenken);
- 'beslissen' (een ten dele nieuw beleid formuleren en inzetten);
- en dan weer 'doen'⁴⁵.

5.3 Kunnen we het even integraal houden!? En ook ietsje simpeler?

Integraler

In het discussiestuk 'Liefde voor de stad' dat op 29 juni 1993 werd besproken werd een karikatuur geschetst van een gemeentelijke overheid die in haar drang tot wijkgericht werken het ene na het andere sectorale wijkplan op de arme wijkbewoners afvuurt. Na de DMS-wijkplannen volgen de wijkveiligheidsplannen (vanaf begin 1993 startte het werken hieraan), de wijkrecreatieplannen, de wijkvormingsplannen, wijkjeugdplannen, de wijk.....

Het is duidelijk dat niemand dit schrikbeeld wil. De politici gaven dit ook heel helder en expliciet aan.

Aan de andere kant is er grote waardering voor het eerste concrete

voorbeeld van een sectoraal wijkplan: de DMS heeft prima werk geleverd door haar werkzaamheden per wijk per jaar inzichtelijk en voorzien van prijskaartjes aan de wijkbewoners/consumenten aan te bieden. Zo doorgaan dus! Het werk moet per sector (gemeentelijke dienst en/of gesubsidieerde instelling) per wijk inzichtelijk worden. Wie het begrip 'klantgericht werken' serieus neemt, kan ook nauwelijks anders⁴⁶. Volwassen, belasting betalende, consumenten moeten zelf kunnen kiezen en kunnen onderhandelen over het aanbod dat ten behoeve van hen gedaan wordt.

Een dergelijke dienstverlening geldt vanzelfsprekend ook als de diensten de zelfbeheer activiteiten van de burgers ondersteunen (bewoner als producent). Een goed gerunde doe-het-zelf-winkel gaat niet zitten te zeuren over het feit dat professionals het allemaal veel beter doen. Een goede doe-het-zelf-winkel ondersteunt zijn klanten met raad en daad en zorgt dat de essentiële onderdelen, componenten of instrumenten geleverd kunnen worden.

DMS heeft met de eerste wijkplannen een richting aangegeven voor een meer volwassen benadering van haar klanten/consumenten. Maar als naast DMS ook andere diensten en instellingen het DSM voorbeeld zonder meer overnemen, raken we verzeild in de situatie van een consument die een TV wil kopen en vervolgens in 20 vergaderingen met onderdeelproducenten zijn wensen moet proberen uit te onderhandelen om daarna in spanning af te wachten wat men hem zal aanleveren. Het is evident dat dit geen werkende TV zal zijn, maar aan de andere kant heeft onze consument die misschien ondertussen al niet meer nodig... na 20 vergaderingen ben je zo'n ding wel spuugzat! Mede ten gevolge van de discussie op 29 juni 1993 is een andere koers uitgezet.

Het principe moet zijn dat **eerst de vraag** vanuit bewonerszijde geformuleerd wordt en dat de diensten/instellingen pas **daarna** daarop reageren met een **aanbod**. In dat geval wordt eindelijk de vraag het uitgangspunt en wordt het voor de diensten/instellingen de opgave om die vraag nader uit te zoeken ('wat bedoelt u nu precies?') en om te zetten in een gewenst aanbod.

Simpeler

Met deze veranderingen kon gelijk een tweede slag geslagen worden. Het opstellen van de wijkplannen had immers ondertussen wel geleerd dat het oorspronkelijk model, waarbij vijf stappen nodig waren, simpeler kon en moest. Op basis van praktijkervaringen en reacties van wijkteams is door de Stichting Raster een 'Verbeterde Handleiding Deventer Wijkaanpak' opgesteld⁴⁷. Het traject tussen initiatief en uitvoering is daarin sterk verkort en vereenvoudigd. Er resten nog drie rondes:

1 Raadpleging. Daarbij is nu het uitgebreide panelonderzoek onder bewoners omgezet in enkele jaarlijkse wijkbijeenkomsten. Deze hebben niet alleen een inventariserende, maar ook een meningsvormende functie ten aanzien van de ontwikkeling van de wijk. Tijdens deze bijeenkomsten kunnen ook verwachtingen van bewoners over de dienstverlening van diensten en instellingen worden gepeild.

2 Planning.

3 Uitvoering.

Het resultaat van de nu doorgevoerde verbetering is dus een meer vraaggerichte en simpeler aanpak. Het kan in Deventer; een stad die voortdurend vernieuwt en samenwerkt aan haar toekomst.

Hoe prikkelen we de diensten?

Vanzelfsprekend hebben deze laatste vernieuwingen ook weer consequenties voor de samenwerking met de

45 Zie ook Swieringa en Wierdsma: 'Op weg naar een lerende organisatie', 1990.

46 Ooit een winkel gezien die slechts bestond uit een loket waarboven een bord hangt 'we hebben veel (moois) te koop', met als onderschrift 'en wat het kost weten wij ook niet precies'?

47 Deze 'verbeterde handleiding' is een bijlage bij het geactualiseerde Convenant Deventer Wijkaanpak (15 november 1993).

diensten. Kijken we bijvoorbeeld naar de bestaande DMS wijkplannen dan zit in de procedure een probleem verborgen.

Het punt is namelijk dat DMS eerst (met de eigen 'liefde voor het vak-bril' op) de in de hele stad uit te voeren klussen inventariseert en prioriteert. Dat totaal wordt dan in vijf DMS-wijkplannen gesplitst en een deel daarvan is voor wijkbewoners onderhandelbaar.

Feitelijk ligt het primaat dus nog bijna volledig op stedelijk niveau bij de vaklui van een dienst en die vaklui worden daarbij nauwelijks echt geprikkeld om rekening te houden met de vraag vanuit de bevolking. We zouden er zeker niet voor willen pleiten om het primaat geheel 'in de wijk te leggen', maar een meer volwassen relatie tussen wijkconsumenten en diensten vergt toch enige aanpassingen.

In essentie gaat het om het probleem hoe je vraag (vanuit bewoners) en aanbod (vanuit diensten/instellingen) aan elkaar koppelt. Als randvoorwaarde daarbij geldt dat je de klant niet moet opzadelen met de planings- en productieproblemen van de aanbieder (in casu diensten/instellingen). Dat doen Philips en Sony ook niet (zie ook de eerder geciteerde visie van Bugter en Schuttert, 1993). Ook het 'verbeterde model' heeft in dat opzicht nog steeds een niet te onderschatten zwakte: als één of meer (of alle) diensten/instellingen last hebben - of krijgen - van professioneel autistische trekjes en hun aanbod **niet** goed op de consumentenvraag afstemmen, is er slechts één correctiemechanisme: het bestuur. In een tijd waarin 'contract management' en het 'op afstand zetten van diensten' een populair bestuurlijk gezelschapsspel aan het worden is, begeeft men zich dan op dun ijs.

Wat hier ten enenmale ontbreekt is een **directe** prikkel bij de diensten/instellingen om het door de consumenten gevraagde aanbod ook inderdaad te leveren. In de profit sector bestaat die prikkel in de vorm van een financiële prikkel: wie het verkeerde -

of een te duur - aanbod doet, ziet zijn omzet dalen. Dat is een heel direct signaal van de klanten naar het bedrijf en daarmee is het ook het beste signaal.

Men zou in Deventer moeten nadenken over de vraag of - en zo ja hoe - een dergelijke directere prikkel vormgegeven kan worden. Dit is temeer van belang omdat er in Deventer sprake is van een veranderende rolverdeling tussen gemeentebestuur, diensten/instellingen en burgers (zie de congemmarap najaar 1993/2):

"Het politiek bestuur neemt afstand tot gemeentelijke diensten en maatschappelijke instellingen (verzelfstandiging). Ze stuurt deze op een bedrijfsmatige manier, d.w.z. door middel van productieafspraken. Een sturing die niet wezenlijk verschilt van die van gesubsidieerde instellingen (budgetfinanciering). De verzelfstandigde gemeentelijke diensten zijn gehouden extern gericht te werken (vraaggericht/wijkgericht)."

De laatste zin bevat de crux. Het is immers de vraag **hoe** je als bestuur de diensten kunt dwingen tot meer extern gericht werken.

Privatisering is **een** antwoord op deze vraag, maar dat is bij de aanbidding van collectieve goederen (en die

biedt de overheid vooral aan!) zelden echt goed mogelijk (dat wil zeggen inclusief concurrentie op een vrije markt waarop meerdere aanbieders opereren). Een antwoord kan ook gezocht worden in kwaliteitsmetingen. Het 'Evaluatie-onderzoek wijk-aanpak Deventer deel 2' (Te Poele, 1993) geeft hiervoor een aanzet. Daarin meet men hoe de bewoners de diverse aspecten van hun leef- en woonomgeving beoordelen. Op de onderdelen die in een dergelijk onderzoek gedurende langere tijd (2-3 jaar) negatief beoordeeld worden zou het bestuur kunnen ingrijpen.

Hoe men het ook wendt of keert, het grote probleem blijft natuurlijk hoe je binnen de bureaucratische organisatie van een dienst de mening van de klanten op een hoger voetstuk krijgt dan de mening van een (sous)chef. Elke grotere organisatie - dus bureaucratie - worstelt voortdurend met dit probleem. Philips had/heeft een Centurion operatie nodig. Voor de gemeentelijke diensten in Deventer ligt dat waarschijnlijk niet anders.

Van integraal beheren naar integraal investeren?

Het kan natuurlijk altijd integraler, simpeler en dienstverlenender. Maar het kan ook grootser en meeslepender. In dat opzicht lijkt er thans sprake



Bejaardenactie Humanitas

te zijn van een tweede trap die men overweegt aan de Deventer wijkaanpak te koppelen. Er ontstaat thans - schijnbaar spontaan op diverse plekken tegelijk - een behoefte om eens na te gaan denken over wijkinvesteringen. Diverse publieke en private actoren doen elk jaar weer substantiële investeringen in nieuwe of vernieuwde zaken in de wijken. De vraag is of - en zo ja hoe - deze investeringen integraler ingezet en daarmee beter renderend kunnen worden. Deze discussie zal de komende jaren nog verder moeten uitkristalliseren. Reden om er hier niet verder op in te gaan. Niet alleen een mens, maar ook een wijkaanpak, moet iets te wensen overhouden.

5.4 Bestuurlijke gevolgen

In het voorgaande is al op diverse plaatsen aandacht besteed aan de rol die de politiek speelde, speelt en kan spelen bij de Deventer wijkaanpak. In paragraaf 5.2 stonden we uitgebreid stil bij de open aanpak waarvoor men bij de Deventer wijkaanpak heeft gekozen; een probleemgerichte procesorganisatie (programmamanagement) waarbinnen concrete doelgerichte projecten een plaats vinden waarin wijkbewoners enerzijds en ambtenaren en opbouwwerkers anderzijds actief participeren. We gingen in op vijf voorwaarden die essentieel zijn bij een dergelijke aanpak.

- 1 Samen durven leren; een attitude die in Deventer thans ruim aanwezig blijkt en die men dus 'slechts' in stand moet houden.
- 2 Ieder zijn vak, ieder zijn rol; burgers, ambtenaren, raad en college moeten elkaars specifieke vakkennis en rollen erkennen, respecteren en tegelijkertijd beseffen dat ieder niet zonder de anderen kan.
- 3 Een strakke organisatie van de kleine dagelijkse routines.

4 Een goede infrastructuur.

5 Steeds de koers toetsen; zit men nog op de uitgezette weg en zo niet, is dat erg/kunnen de betrokkenen zich er nog in vinden?

Aangezien aan de voorwaarden 1, 3 en 4 al ruim aandacht besteed is, richten we ons op de voorwaarden 2 en 5 en daarbij spitsen we toe op het bestuur en het wijkteam (als platform voor bewoners).

Raad en college

Het college heeft eind 1991 een belangrijke stap genomen met het instellen van het **wijkwethouderschap**. Elke wethouder is naast portefeuillehouder tevens wijkwethouder. In abstracto worden daarmee in alle wethouders de sectorale/vakgerichte rol van de portefeuillehouder en de integrale rol samen gebracht.

In de interviews met collegeleden legden zij sterk de nadruk op **het belang** van deze 'uitvinding' **voor het college** zelf.

- Een wethouder die in 'zijn of haar wijk' iets signaleert of wil regelen, moet vaak aankloppen bij een collega wethouder; de problemen en oplossingen in de wijk houden zich immers zelden aan politiek-bureaucratische vakgrenzen. Hierdoor wordt het non-interventie beginsel (ieder een eigen tuintje) doorbroken en wordt de collegialiteit vergroot.
- De contacten en activiteiten van een wethouder in de wijk verhogen binnen het college de gemeenschappelijke noemer bij discussie. De negatieve en positieve aspecten van de woon- en leefomgeving vertonen immers per wijk niet zulke grote verschillen in de ogen van de bewoners⁴⁸.

Zoals we eerder zagen blijken goede onderlinge verhoudingen - echt collegiaal bestuur - essentieel voor de open en procesmatige aanpak die zo

belangrijk is bij de Deventer wijkaanpak. Het wijkwethouderschap levert daar dus een bijdrage aan.

Maar er is meer. Het wijkwethouderschap is ook **van belang voor** de veranderende **relatie** tussen **burgers** en **bestuur**. De wijkwethoudersrol dwingt de bestuurder tot een meer externe gerichtheid, verkort de lijnen tussen burger en bestuur en geeft anderzijds het bestuur een beter en veel directer zicht op de integrale problemen en oplossingen van (groepen) burgers.

Op dit punt gekomen, zal een organisatiesdeskundige echter de wenkbrauwen gaan fronsen. Hoe zit dat dan? Hoe loopt dan de lijn tussen burger en bestuur? Wanneer loopt die lijn over de wijkwethouder en wanneer over de portefeuillehouder? Het is het klassieke probleem van een matrix-organisatie, want dat heeft het bestuur eigenlijk gecreëerd⁴⁹. Het kan ook een probleem voor de burger zijn of worden. Die wil natuurlijk wel weten of aankloppen bij de twee loketten van de wethouder effect sorteert (en zo ja, bij welk loket dan het snelste/meeste).

Als we in het programma sociale vernieuwing (oktober 1991, pagina 15) lezen dat de wijkwethouder "geen verantwoordelijkheden overneemt van andere portefeuillehouders, maar zorg draagt voor de samenhang tussen activiteiten van verschillende portefeuillehouders" kan men enige twijfel misschien niet onderdrukken. Misschien hoeft men daar niet zo'n probleem van te maken - in een klein hecht team als het college nu is, sluit men zaken snel kort - maar echt duidelijk is het niet.

Als het wijkwethouderschap een goeie greep blijkt - en daar lijkt het op - en bij de burgers meer bekendheid krijgt, zijn de problemen op termijn voorspelbaar⁵⁰.

48 Zie: 'Evaluatieonderzoek wijkaanpak Deventer, deel 2: hoe bewoners de diverse aspecten van hun leef- en woonomgeving beoordelen', H.L.M. Poele, Gemeente Deventer, Afdeling Onderzoek en Statistiek, september 1993.

49 Enigszins ruim gedefinieerd kunnen we het bestuur definiëren als een 'research en development organisatie'. Voor wie in deze vergelijking wil meegaan, is het proefschrift van Paul de Laat interessant: 'Een kwestie van vertrouwen; sociale effecten van de invoering van matrixstructuren in R&D-organisaties'; Wolters-Noordhoff, Groningen 1990.

Terzijde: met de casus die in dit proefschrift beschreven wordt, loopt het uiteindelijk totaal verkeerd af.

50 Als alle partijen - burgers, ambtenaren, raad en college - daar nu op antwoorden: "dat zien we dan wel weer", is ons antwoord: "Prima!".

Het wijkwethouderschap zou echter ook nog **voor andere partijen van belang** kunnen zijn: de ambtenaren (en in het bijzonder de wijkambtenaar en opbouwwerker), de instellingen en *last but not least* de raad.

Uit de interviews en gesprekken met fractieleiders en ambtenaren kunnen we afleiden dat deze partijen eigenlijk niet of nauwelijks weten hoe ze met het instituut wijkwethouderschap moeten omgaan.

Op de discussie-avond gaven de collegeleden aan "hier geen moeite mee te hebben". Logisch want het onbegrip zit vooral bij andere partijen: ambtenaren, raadsleden (voor zover geen wethouder) en waarschijnlijk dus ook burgers. Het lijkt ons van belang dat alle betrokken partijen gaandeweg toch proberen te komen tot een nadere invulling van de relatie tussen de wethouders, raadsleden, ambtenaren en burgers. De uitvinding van het wijkwethouderschap is in ieder geval nog niet voldoende ontwikkeld en misschien zit er dus (nog) meer in.

Een rol voor de raad

Op iets algemener niveau kan men zich de vraag stellen wat de rol van de raad kan zijn bij de Deventer wijkaanpak. Zo is het hier misschien interessant om te wijzen op de gemeente Utrecht. Daar heeft men de stad in acht wijken verdeeld en is er per wijk een wijkcommissie ingesteld die bestaat uit raadsleden. In Deventer zijn vergelijkbare ideeën geventileerd door fractieleiders en ligt er zelfs een nog veel verder strekkend idee: een lokaal districtenstelsel. Kortom: de raad wil ook iets met de wijkaanpak⁵¹.

Eufemistisch gesproken, moedigt het huidige college dit niet echt aan. Er is - en dat geldt voor **alle** partijen - een angst voor een te zware bestuurlijke bemoeienis met de wijkaanpak. Een ons inziens terechte zorg: wijkraadsdebatten gaan sturen en controle-

ren... dat is niet echt iets waar de wijkbewoners en de bestaande wijkteams nou op zitten te wachten. Dit laat onverlet dat men best samen kan nadenken over de vraag of de raad een nuttige rol kan krijgen in het kader van de wijkaanpak. Als we - elkaars vak en rol erkennend en respecterend - de raad zien als een goede signaalontvanger en een toetser op afstand (ligt de wijkaanpak nog op koers; zie in dit opzicht onze vragen in paragraaf 5.2) lijkt ons een aanvullende rol voor raadsleden zeker weggelegd, vermits een en ander niet uitmondt in detailgeregel met exacte taakomschrijvingen. Een globale definiëring - en erkenning/respectering - van de rollen voldoet. Het college is meer gericht op de uitvoering van het beleid en de raad pakt daarnaast (nog veel meer) signalen op en bekijkt de koers van de wijkaanpak op afstand. Geen institutionalisering, wel een bevestiging van elkaars specifieke rol.

Het wijkteam

Het wijkteam bestaat thans (voor een bepaalde periode) uit een vaste groep bewoners en daarnaast uit functionarissen met een adviserende stem (wijkambtenaar, wijkopbouwwerker, wijkagent, rayonbeheerder DMS, etc.). De bewoners zijn daarbij natuurlijk de essentie; bewoners met ideeën en de bereidheid ook zelf de handen uit de mouwen te steken. De wijkteams spelen een cruciale rol en vervullen tussen bewoners en ambtenaren (leefwereld en systeemwereld) een schamierfunctie. Die positie bergt echter het gevaar in zich van institutionalisering: we maken er een officieel orgaan, met een mooie taakomschrijving en vaste leden van; een platform ten behoeve van een politieke belangenafweging. Zodra dat gebeurt, glijdt het wijkteam snel richting systeemwereld en verwordt het tot een roestige schamier⁵².

Er is hier sprake van een vreemd dilemma: hoe succesvoller het wijkteam wordt, hoe groter de druk vanuit en

bewoners en ambtelijke diensten en politiek zal worden om een vaste plek te verwerven in of dichtbij dat wijkteam.

Het is ernstig de vraag of men in Deventer weerstand kan bieden aan dit volstrekt logisch verlangen (het is immers wel zo efficiënt om over een formeel platform te beschikken waarin.....). De essentie en de succesformule van het huidige wijkteam wordt echter niet gevormd door haar institutioneel representatieve karakter. Het is eerder een nieuwe vorm van de aloude speakers corner waar steeds weer andere bewoners met ideeën en de bereidheid om de handen uit de mouwen te steken, geholpen worden om op een zeepkist te klauteren, waarbij de bewoners weten dat er actiebereid geluisterd wordt door de systeemwereld.

Politici, ambtenaren en de welbekende buurt-inspraak-vergadertijgers past daar slechts een bescheiden plek op de politieke tribune. We bevelen ze zelfs aan die plek te bezetten, maar ... mondje dicht.

Vanaf die plaats is het dan een belangrijke vraag of de bewoners zich - zoals nu nog het geval is - vooral druk maken om de eigen directe fysieke woonomgeving, of dat ze een verbreding geven aan hun activiteiten in de richting van de andere cirkels van sociale vernieuwing. In dat laatste geval zouden ook zaken als werk, educatie, opvoeding en zorg steeds meer op de wijkteamagenda komen, **omdat** in de wijken en buurten bewoners met die sociale onderwerpen aan de slag gaan. Vanaf de publieke tribune kunnen politici en ambtenaren wel hopen op een dergelijke verbreding maar het woord is natuurlijk uiteindelijk aan de bewoners.

51 Op twee plaatsen in deze rapportage (4.3 en 5.2) stonden we al eerder stil bij de rol van de raad.

52 N.B. Het wijkteam is thans wel geformaliseerd door middel van een officieel beleidsstuk in de concernmarap najaar 1993 (zie "Wijkaanpak in ontwikkeling"). Tegen een dergelijke formalisering (te weten dat er "een platform op wijkniveau moet bestaan waar wijkbewoners met elkaar en met instellingen en gemeentebestuur in gesprek zijn over de toekomst van de wijk") bestaat vanzelfsprekend geen echt bezwaar.

LITERATUURLIJST

- Abma, T.A.
1993 'Voorbij de technocratische oriëntatie in beleidsevaluatie'.
In: *Beleid en Maatschappij*, nr 5.
- Berg, H.
1991 *In de politiek draait het iedere dag weer om normen en waarden*
Berenschot, Utrecht.
- Browne, A. en A. Wildavsky
1984 'What should Evaluation Mean to Implementation?'
In: *Pressman, J.L. en A. Wildavsky, pag. 181-205*, University of California Press, Londen.
- Bugter, J. en M. Schuttert
1993 'De verticale uitdaging'.
In: *MO-Samenwerkingsopbouw*, 12e jaargang, nr. 118, november/december.
- Carson, R.
1963 *Dode lente*.
Becht's Uitgeversmaatschappij, Amsterdam.
- Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst
1980 *Rapport nr. 3. Elk kent de laan die derwaarts gaat*.
Ministerie van Binnenlandse zaken, 1980 pagina 220.
- Darwin, E.C.
1862 *The origin of Policies*.
Society for Studies in Adaptation, Londen.
- Deetman, W.J.
1988 'Macht en onmacht van evaluatie van en door bestuur'.
In: *Ringeling en Sorber*.
- Deventer
1990 *Collegeprogramma raadsperiode 1990-1994 Deventer, PvdA/CDA/WD*. April.
- Deventer
1991 *Sociale Vernieuwing in Deventer, programma 1991*.
DMO, Deventer, oktober.
- Deventer
1992 *Convenant Integrale wijkaanpak*.
Deventer, februari.
- Deventer
1992 *Notitie Verdieping van de Deventer Wijkaanpak*
(ongedateerd; raadsbesluit 23 november 1992).
- Deventer
1993 *Wijkplannen (als eerste wijk 2: Zandweerd/Voorstad)*.
Dienst Milieu en Stadsbeheer.
- Deventer
1993 *Convenant Deventer wijkaanpak 1994-1997*.
Deventer, november.

- Deventer
1993 *Wijkaanpak in ontwikkeling.*
In: *Concermarap*, najaar.
- Deventer
(ongedateerd) *Feiten en cijfers over de wijkaanpak (seizoen 1992-1993).*
- 'Met sociale vernieuwing de wijk in'.
1993 In: *Deventer Magazine*, april.
- 'Wijkaanpak in uitvoering'.
1993 In: *Deventer Magazine*, juli.
- 'Deventer werkt (Sociaal-economisch beleid in Deventer)'.
1993 In: *Deventer Magazine*, oktober.
- 'Deventer draait door'.
1993 In: *Deventer Magazine*, december.
- Feenstra, S.F. en E.L. Drukker
1992 'Interventies bij turbulentie'.
In: *Management en Organisatie*, nr. 1, pag. 41-53.
- Habermas, J.
1973 *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus.*
Suhrkamp, Frankfurt.
- Idenburg, Ph., Van Soomeren en Gossink
1993 *Interimrapportage Experiment Integrale Vernieuwing (een bestuurlijk - en sociaal vernieuwend leerproces).*
Ministerie van BiZa, Adviesgroep Sociale Vernieuwing, maart.
- Jong, S. de, J. van Vuure, R. Kempenaar en R. den Broeder
1993 *Onderzoek naar participerende bewoners binnen wijk 2.*
Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Deventer, maart.
- Laat, P. de
1990 *Een kwestie van vertrouwen; sociale effecten van de invoering van matrixstructuren in R&D-organisaties.*
Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Larson, C.L.
1991 'Transforming management philosophy: Beyond the illusion of change'.
In: *Organizations in transition: Opportunities and challenges for evaluation.* Jossey-Bas, 49, blz. 73-86.
- M&O (Tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid)
1992 46ste jaargang, jan/febr.
- Miles, M.B. en A.M. Huberman
1984 *Qualitative data analysis (A Sourcebook of New Methods).*
Sage, Londen.
- Ng-Magazine
1994 28 januari, pagina 8.
Nijmeegse hoogleraar Van Deth: Schaf de lokale politiek af
- Onderzoeksgroep Lokale Democratie (P.W. Tops, S.A.H. Denters, P. Depla, J.W. van Deth, M.H. Leijenaar en B. Niemöller)
1991 *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam/Den Haag/Utrecht/Eindhoven/Tilburg/Nijmegen/Zwolle (7 delen).*
Eburon, Delft.

- Peters, T.
1987 *Thriving on Chaos.*
MacMillan, Londen.
- Poele, H.L.M. te
1993 *Evaluatieonderzoek wijkaanpak Deventer, deel 1 (de betrokkenheid van de bewoners en de bekendheid met de Wijkaanpak).*
Gemeente Deventer, Afdeling Onderzoek en Statistiek, april.
- Poele, H.L.M. te
1993 *Evaluatieonderzoek wijkaanpak Deventer, deel 2: hoe bewoners de diverse aspecten van hun leef- en woonomgeving beoordelen.*
Gemeente Deventer, Afdeling Onderzoek en Statistiek, september.
- Pressman, J.L. en A. Wildavsky
1984 *Implementation.*
University of California Press, Londen.
- Ringeling, A.B. en A. Sorber
1988 *Macht en onmacht van bestuurlijke evaluaties*
VUGA, Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde nr. 11, Den Haag.
- Rotterdam
1992 *Denkend over wijkbeheer (tweede druk plus extra).*
Rotterdam, april.
- Sociaal Cultureel Planbureau
1993 *Evaluatie sociale vernieuwing: een tussenrapport.*
Rijswijk, juni.
- Swieringa, J. en A.F.M. Wierdsma
1990 *Op weg naar een lerende organisatie.*
Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Tulp, E.
1993 *Lokaal districtenstelsel helpt bij Sociale Vernieuwing.*
In: Ng-Magazine, 25 juni 1993.
- Vaill, P.B.
1990 *Managing as a performing Art.*
Jossey Bass, San Francisco.
- Wijnen, G., W. Renes en P. Storm:
1985 *Projectmatig werken.*
Marka Paperback 17, Het Spectrum, Utrecht.



Jongeren Raambuurt