

E i n d r a p p o r t a g e

Herriking* van de Wijkaanpak



Vertel mij een keer mijn lief
wat was er ook al weer zo leuk aan mij?*

* geen tikfout maar een doordenker

** Fragment tekst Acda & De Munick uit "Wennen aan jou"

Inhoud:

I	Terug naar de Deventer Wijkaanpak	3
1.1	De opdracht van de gemeente Deventer	3
1.2	Wijkaanpak: van de 1000 mogelijke levens leven we er uiteindelijk maar één	3
1.3	Leeswijzer: terugblikken en voorstellen	3
Deel I	Wijkaanpak Anno het Jaar 10	5
2	Waar doen we het allemaal voor... en bevalt dat?	5
2.1	Van missie en targets: de idealen die blijven	5
2.2	Een doel maakt nog geen resultaat	6
3	De drievoudige persoonlijkheid van een 10-jarige	9
4	De wijkaanpak als opbouwwerker	10
4.1	Uitvoeren en opnieuw beginnen	10
4.2	Wijkplannen: kopiëren en plakken?	10
4.3	Het gouden duo uit balans	11
5	Voorpost wijkaanpak	13
5.1	De functie van een voorpost in de goeie ouwe tijd van de stadsvernieuwing	13
5.2	De wijkambtenaren als voorpostambtenaar	13
6	Agendavormer wijkaanpak: liefde voor de stad revisited	14
6.1	Besturen met liefde voor de stad, wat was dat ook al weer?	14
6.2	De wijkaanpak als airbag	14
6.3	Convenant: groot, groter, grotesk	14
7	Hollen om stil te staan	16
7.1	Wijkaanpak: open aanpak	16
7.2	Wanneer is wijkaanpak overbodig?	17
Deel 2	Een sabbatsverlof, dat is nog hard werken	18
8	Doelen stellen, resultaten tellen	18
8.1	Meet !	18
8.2	Meet kwaliteit: wat is de zin van wijkaanpak voor betrokken bewoners?	18
8.3	Meet maatschappelijke integratie	19
9	Naar nieuwe methodieken	20
9.1	Vooraf: eerst de basis	20
9.2	Panelperfect of het gesprek van de dag?	20
9.3	Van wijkplannen naar wijkprogramma's: niet de horizon, maar de bestemming	21
10	Agendavormen en trendsetten	22
10.1	De wijkaanpak als agendavormer: wat is het wel, wat is het niet?	22
10.2	De politiek als afnemer van de agenda: wat doet zij ermee?	22
10.3	Een kopgroep van convenantpartners, waar praten zij over?	23
10.4	Het PAT stellen van GMT en middenmanagement	23
11	De afdeling wijkaanpak	25
11.1	Stop de lekken	25
11.2	Herstel de wijkambtenaar	25
12	Liefde voor later: de belangrijkste aanbevelingen op een rij	26
12.1	Doelen, operationalisaties, meten.....ook het onzichtbare zichtbaar maken	26
12.2	Eerst de basis	26
12.3	Vernieuwend panelen	26
12.4	Behandel de kortademigheid	26
12.5	Agenda vormend	26
12.6	De afdeling Wijkaanpak	26
Bijlagen		
Bijlage I	De cijfers over leefbaarheid en veiligheid	26



1 Terug naar de Deventer Wijkaanpak

1.1 De opdracht van de gemeente Deventer

Begin 2001 stelden het toenmalige hoofd wijk-aanpak en haar voorganger/opvolger – in zijn nieuwe hoedanigheid als coördinator Grote stedenbeleid – ons de volgende vraag: “Kunnen jullie voor ons ideeën en voorstellen aandragen om de Deventer Wijkaanpak nieuwe zin (betekenis en lol) te geven in de hoofden en harten van alle betrokken actoren in Deventer?”. De directe aanleiding voor de vraag was het tienjarig bestaan van de wijkaanpak in 2002. Tijd om te vieren en – calvinistisch als wij zijn – ook enkele indringende vragen te stellen: ‘In hoeverre voldoet de Deventer Wijkaanpak nog aan de oorspronkelijke doelstellingen?’

1.2 Wijkaanpak: van de 1000 mogelijke levens leven we er uiteindelijk maar één

Het is 1992 als de wijkaanpak in Deventer het levenslicht ziet. Rond de wieg staan trotse bestuurders en bewoners gebroederlijk zij aan zij. De corporaties noemen zich spontaan peetoom van de Deventer Wijkaanpak en de politie werpt zich op als suikertante. De dienst Stadsbeheer – één van de ouders – neemt zich sterk voor haar leven aan te passen aan de komst van de nieuwe spruit en deelt haar werk anders in. De voorganger van de wijkaanpak – het experiment buurtbeheer – pruttelt nog wat over de schaal die verder van de bewoners afstaat, maar de opbouwwerkers weten duidelijk te maken dat men met behulp van een speciale methodiek in slechts 5 stappen weer dicht bij de bewoners zal komen. Later blijkt men hier slechts 3 stappen voor nodig te hebben (panellen, prioriteren en uitvoeren). Op de achtergrond kijken twee kraamheren nieuwsgierig mee. Zij beschrijven het nog jonge

kind in tal van geschriften en beloven het een schitterende toekomst³. Met wat tips voor de opvoeding en waarschuwende woorden voor het geval de vele ouders het kind onvoldoende koesteren, zijn de verwachtingen onbeperkt.

In deze prille fase kan iedereen zijn eigen verlangens en wensen kwijt in het beeld dat hij heeft van de wijkaanpak. De onvolkomenheden van de bureaucratie (de twee kraamheren spreken van ‘systeemwereld’) zijn de kansen van de wijkaanpak. Het gebrekkige burgergevoel bij de instanties wordt gecompenseerd door de openheid van het nieuwe systeem.

De liefde voor het vak wordt aangevuld met liefde voor de stad. De verstopte kanalen worden door systematische bevraging ‘ontstopt’.

De wijkaanpak is niet één droom, maar tientallen. Over een bestuur dat burgers serieus neemt, over volwassen verhoudingen tussen rijk en gemeenten, over gedreven samenwerking tussen overheid en instellingen, over betrokken bewoners en verantwoordelijke bedrijven, over nieuw élan in het lokaal bestuur.

Nu, 10 jaar later zijn die dromen uit.

De wijkaanpak is realiteit geworden.

Van de 1000 levens die voor ons liggen, leven wij er maar één. Dat geldt ook voor de Deventer Wijkaanpak⁴.

1.3 Leeswijzer: terugblikken en voorstellen

In deze evaluatie houden wij zowel de dromen als het leven zelf tegen het licht. De opdracht indachtig hebben wij een rapport in twee delen geschreven.

In deel I ‘Wijkaanpak anno het Jaar 10’ blikken wij terug op 10 jaar wijkaanpak aan de hand van een aantal thema’s.

Noot 3 Naast een grote berg interne en semi-interne advies en evaluatie notities en memo's verschenen er twee samenvattende rapportage, beide in opdracht van de Adviesgroep Sociale Vernieuwing (AGSV; ingesteld door Ien Dales), de gemeente Deventer en het Ministerie van Binnenlandse Zaken, alsmede een scriptie:

Paul van Soomeren (met medewerking van Henk Gossink en Philip Idenburg): *Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak* (een evaluatie van twee jaar Deventer Wijkaanpak en een blik vooruit. Amsterdam/Deventer januari 1994).

Henk Gossink en Paul van Soomeren: *Liefde is de kracht van het evenwicht* (alles wat iedereen altijd al wilde weten over de relatie bewoners - lokaal bestuur - instellingen, maar nooit durfde te vragen). Eindrapportage advies-traject Deventer. Amsterdam/Deventer 5 december 1996.

Henk Gossink: *De Brink, Plein of Markt? Theorie van een Communicatieve Overheid en Praktijk van Sociale Vernieuwing Vergeleken*, september 1995

Noot 4 Vrij naar de autobiografie van Cees Nootboom

De doelstellingen komen terug in hoofdstuk 2. Vervolgens bespreken wij de wijkaanpak in drie gedaanten. (hoofdstuk 3)

In 'De wijkaanpak als Opbouwwerk' (hoofdstuk 4) duiken we in het kernproces van de wijkaanpak: het panelen, prioriteren en uitvoeren. We bespreken zowel het proces als resultaten (zoals worden vastgelegd in de wijkplannen).

In 'Voorpost Wijkaanpak' (hoofdstuk 5) gaan we in op de functie die de wijkaanpak voor het ambtelijk apparaat vervult.

In 'Agendavormer wijkaanpak': liefde voor de stad revisited (hoofdstuk 6) staan wij stil bij de agenderende functie van de wijkaanpak voor management en bestuur. Ook de convenantpartners komen in dit hoofdstuk aan bod.

Nadat wij deze drie gedaanten van de wijkaanpak hebben besproken, komen we terug op de hoofdvraag van het eerste deel: 'Voldoet de wijkaanpak aan haar oorspronkelijke doelstellingen'.

In deel 2 'een sabbatsverlof..... dat is nog hard werken' richten we ons op de verbeterpunten en aanbevelingen

In hoofdstuk 8 pleiten we voor het tellen en meten van de resultaten van de wijkaanpak.

In hoofdstuk 9 stellen we voor om een aantal van de gebruikte methodes en technieken te moderniseren.

Hoofdstuk 10 richt zich op de agendavormende rol van de wijkaanpak. De aanbevelingen worden netjes verdeeld over de politiek en bestuur, convenantpartners en het management.

In hoofdstuk 11 geven we de belangrijkste aanbevelingen voor de afdeling wijkaanpak.

Hoofdstuk 12 vat tenslotte de aanbevelingen kort samen.

2 Waar doen we het allemaal voor... en bevalt dat?

2.1 Van missie en targets: de idealen die blijven

Een opvallende constante in het debat over de Deventer Wijkaanpak is de populariteit van zingeving. Steeds weer keert de vraag 'Waarheen, waarvoor?' in tal van gedaanten terug. Hieronder volgen drie pogingen om de zin van de wijkaanpak onder woorden te brengen. De eerste poging is van onszelf en stamt uit 1994⁵. De tweede poging is van recentere datum en komt voort uit de Denktank die het onderhavige onderzoeks- en adviestraject rond de Deventer Wijkaanpak volgt⁶. De basis ervoor werd gelegd door een interne notitie van Gerard de Kleijn, lid van de denktank, oud-projectleider sociale vernieuwing Rotterdam en heden ten dage gemeentesecretaris van Amersfoort. De derde poging komt van de afdeling wijkaanpak zelf en is het meest recent.

Eerste poging (1994): bewoner als tevreden consument en actieve producent en maatschappelijke integratie als missie:

In 1994 maakten wij het onderscheid tussen de burger als consument (klant van de overheid en de maatschappelijke instellingen) en producent (van gezelligheid, acties en activiteiten, afval, veiligheid en onveiligheid, maatschappelijke signalen en oplossingen, etc.). Op basis van die tweedeling stelden wij

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

- de tevredenheid van de wijkbewoners (als consument) met de producten die de gemeentelijke diensten (en convenantpartners) aanbieden, neemt toe.
- de wijkbewoners (als producent) steken meer tijd en energie dan voorheen het geval was in het oplossen van door hen gevoelde problemen (te weten: verslonzing, verkeersveiligheid, sociale veiligheid, woningonderhoud, opvang, jeugd en criminaliteit)."

Achter deze dubbele doelstelling constateerden wij een overstijgende doelstelling die we - ambitieus

als wij zijn met andermans doelstellingen - maatschappelijke integratie hebben genoemd:

"Toch kunnen we stellen dat de wijkaanpak pas echt geslaagd is, als de mensen die vroeger 'niet nodig waren' (volgens de Deventer stukken: allochtonen, jongeren, vrouwen en ouderen) zich actief betrokken gaan voelen en ook echt betrokken raken bij de wijkaanpak. Tegelijkertijd moeten de mensen die vroeger al betrokken waren dat blijven."

Daarmee plaatsten wij de zin die bewoners ontleenen aan de wijkaanpak op het erepodium, boven de eigen doelstellingen van de organisaties. Het blijft nuttig voor de professionele wereld om de vraag te stellen 'waarheen, waartoe, waarvoor'. Het antwoord moet echter gezocht worden bij de bewoners.

Tweede poging (2001): de Deventer Wijkaanpak voldoet alsvijf indicatoren voor succes:

Op basis van een notitie van Gerard de Kleijn kwam de externe denktank Deventer Wijkaanpak uiteindelijk tot de volgende 5 indicatoren⁷.

- 1 Wanneer de Wijkaanpak het mogelijk maakt dat wensen en eigen initiatieven van bewoners om de leefbaarheid en het samenleven te bevorderen snel worden gefaciliteerd door overheid en instanties, zonder dat ze worden overgenomen, dan voldoet de Wijkaanpak.
- 2 Wanneer de wijkaanpak fysieke, sociale en economische kansen en problemen in de wijk hoort en opdiept om vervolgens in samenhang aan te kaarten en onder te brengen bij de betrokken instanties, dan voldoet de wijkaanpak.
- 3 Wanneer de Wijkaanpak een voertuig is voor subculturen om hun eigen geluid in de wijk te laten horen en een eigen plek onder de zon te veroveren, dan voldoet de Wijkaanpak.
- 4 Wanneer de Wijkaanpak een uitstraling heeft van pret, betrokkenheid, resultaat dan voldoet de Wijkaanpak.
- 5 Wanneer de beleving van de fysieke kwaliteit ('schoon, heel en veilig') en sociale kwaliteit

Noot 5 Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak, pagina 25-28 (De paragraaf 'Een doel en toetsingscriteria' in het hoofdstuk 'Liefde voor de stad: visies en dilemma's')

Noot 6 Deze denktank bestond uit drie externen (Tineke van den Klinkenberg, Gerard de Kleijn en Philip Idenburg), vier Deventenaren (Florimond Fick, Monique Peltenburg, Ap van Straaten en Marten Schuttert) en twee externe adviseurs (Henk Gossink en Paul van Soomeren)

Noot 7 Zie de tussenrapportage '...dan moet het echt wel liefde zijn', augustus 2001

('cohesie') positiever wordt, dan voldoet de Wijkaanpak."

Hoewel het gewicht dat aan de verschillende indicatoren wordt toegeschreven verschilt, blijkt vrijwel iedereen zich inhoudelijk in deze opgaven te kunnen herkennen.

Derde poging (2002): vier elementen van een missie:

Als laatste heeft de afdeling wijkaanpak begin 2002 getracht het domein van de wijkaanpak te omschrijven.⁸ In die omschrijving van het domein keert opnieuw de 'waarheen, waartoe, waarvoor' vraag terug, maar nu met een sterkere nadruk op de eigen rol en betekenis voor de wijkaanpak. Zij heeft dit gedaan vanuit een missie. We citeren hier de eerste vier elementen van deze missie:

- "De missie van de Deventer Wijkaanpak is het stimuleren van de betrokkenheid en zelfwerkzaamheid van bewoners ten aanzien van hun woon- en leefomgeving in de meest brede zin van het woord. Zelfwerkzaamheid wordt Met deze missie is onverbrekkelijk het streven verbonden om het beleid en de werkwijze van de gemeente en van maatschappelijke instellingen te beïnvloeden zodat deze ondersteunend zijn aan de initiatieven en vragen van bewoners. Het betreft de intermediaire functie van de wijkaanpak tussen de leefwereld van de burgers en de systeemwereld van de instituties.
- Met deze missie beoogt de Deventer Wijkaanpak :
 - De sociale relaties en samenhang in de buurten en wijken te versterken.
 - De leefbaarheid, veiligheid en sociale integratie in de buurten en wijken te bevorderen.
- De Deventer Wijkaanpak richt zich inhoudelijk op een breed scala van onderwerpen. Het betreft zowel fysieke als sociale onderwerpen, onderwerpen die op korte termijn tot resultaat kunnen leiden en onderwerpen die een complex karakter hebben en een langdurige inspanning vereisen."

Vervolgens constateert men in het missiedocument dat de wijkaanpak vooral actief zijn op de volgende fronten: parkeren, jeugd, spelen, afval, onderhoud, ouderen, hondenpoep, herstructurering, wegwijs, inspraak, verlichting, overlast en vernielingen.

Opvallend is dat in alle drie de pogingen steeds dezelfde elementen terugkomen: de zelfredzame bewoners, de systeemwereld die meer vraaggericht moet gaan werken, de sociale relaties en integratie die moeten toenemen/ verbeteren en de leefbaarheid (in de breedste en dus vaagste zin des woord) die moet stijgen.

2.2 Een doel maakt nog geen resultaat

De behoefte om doelen te stellen en steeds opnieuw de vraag te stellen waarvoor de wijkaanpak dient, komt voort uit de spannende positie van de wijkaanpak tussen proces en inhoud, tussen leefwereld en systeemwereld, tussen de diverse rollen van de professionals in het wijkaanpakveld.

Het steeds weer opnieuw praten en beslissen over de doelen dient dus in de eerste plaats om alle betrokkenen scherp te houden en te betrekken bij de koersbepaling: "Waar zijn we nu eigenlijk allemaal mee bezig" ⁹

Maar..... met het (steeds weer) bepalen van de doelen is men er nog niet. Wie zichzelf doelen stelt, zal ook na enige tijd moeten bezien of die doelen nu gehaald zijn/worden; of er resultaat geboekt wordt.

Het vreemde feit doet zich voor dat men dit laatste in Deventer verzuimd heeft te doen.

Zoals we hiervoor zagen, zijn de doelen van de Deventer Wijkaanpak vanaf 1994 in meetbare - zo u wilt: eenvoudig meetbaar te maken - termen geformuleerd. maar die metingen zijn nooit uitgevoerd.

Enige uitzondering(en) hierop zijn de verschillende monitoren (GSB/Politie) en thermometers.¹⁰

Dit monitor geweld vindt in vele gemeentes



Noot 8 De Deventer Wijkaanpak (The State of the Art), afdeling Wijkaanpak februari 2002

Noot 9 In fraaie 'managementspeak' ook wel omschreven als 'the process of purposing': een permanent proces gericht op het helder houden van de doelstellingen van een organisatie; een proces dat steeds weer actie vereist opdat transparantie, consensus en commitment opgeroepen worden (zie o.a. ook P.B. Vaill: Managing as a performing art, Jossey Bass, San Francisco 1990)

Noot 10 Deventer kende al vanaf 1992 (tot en met 1998) de twee jaarlijkse leefbaarheidsthermometer. Op 16 mei 2000 besloot B&W in de toekomst uitsluitend nog gebruik te maken van het - in het kader van het grotestedenbeleid landelijk verplichte - bewonersonderzoek leefbaarheid en veiligheid en daarover lokaal te rapporteren. Naast deze L en V monitor bestaat er dan ook nog de landelijke Politie-monitor bevolking.



plaats en geeft daarmee een nuttige vergelijkingsmogelijkheid op talloze indicatoren (benchmarking). Kortom een prachtig instrument voor bestuurders en beleidsambtenaren op lokaal- en op rijksniveau, want de grote cijferhoop bevat voor een ieder wat wils (ten positieve of ten negatieve).

De monitorcijfers worden veelal gepresenteerd onder het optimistisch verlichte adagium "meten is weten". Wat ons betreft geldt daarbij wel de toevoeging ".....als je weet wat je meet".

Ons inziens is dit lang niet altijd het geval:

- men weet eenvoudig niet precies wat men meet (wat verstaan respondenten onder veel/weinig 'rommel/hondenpoep op straat', 'overlast van groepen jongeren/door omwonenden');
- men meet - soms nog op een verkeerde wijze - de verkeerde dingen (zo hebben onveiligheidsgevoelens meestal weinig te maken met feitelijk plaatsvindende criminaliteit);
- men meet met verschillende instrumenten (veiligheidsthermometer 92-98, GSB monitor, Politimonitor) soms met net even andere definities in verschillende jaren (Politimonitor/L en V monitor) deels verschillende onderzoekspopulaties (18+/15+)

We staan overigens met deze constatering niet alleen. Al eerder constateerde de GSB visitatiecommissie in haar rapportage van 14-12-2001 (J.W. Duyvendak e.a.) in haar conclusies en aanbevelingen: "...het probleem van de meetbaarheid van de ontwikkelingen: gebruiken we de juiste indicatoren en meten we met deze indicatoren datgene wat we willen weten? De discussie hierover is ook voor de andere steden relevant en zal naar het oordeel van de commissie bij het opmaken van de tussenstand in het GSB de nodige aandacht moeten krijgen. Vooruitlopend op deze discussie adviseert de commissie om in ieder geval gericht kwalitatief onderzoek te doen, zodat de diagnosestelling op het terrein van leefbaarheid en veiligheid scherper wordt. De problemen en vragen met betrekking tot de diagnosestelling en meetbaarheid spelen overigens niet alleen op het terrein van leefbaarheid en veiligheid, maar tevens bij de gekozen thema's herstructurering en jeugdbeleid".

De Deventer onderzoekers van de afdeling onderzoek en statistiek komt de eer toe dit zelfde probleem al in een vroeg stadium geconsta-

teerd te hebben. Mede daarom hebben ze verdiepingsslagen uitgevoerd en de verschillen tussen de diverse onderzoeken/indicatoren geanalyseerd. De kwantitatieve resultaten van deze noeste arbeid treft u aan in bijlage I.

Uit de hele berg cijfers 1992-2001 valt eigenlijk maar één conclusie te trekken: d'r is weinig tot niks ten positieve veranderd op het terrein van leefbaarheid. Wat dit zegt over de prestaties van alle actieve wijkaanpakkers samen (actieve bewoners, wijkambtenaren, opbouwwerkers, wijkwethouders, et cetera) is lastig aan te geven. De harde conclusie over leefbaarheid (geen verandering) herbergt een boterzachte evaluatie omdat de cijfers over alles gaan (gedrag bewoners, prioriteiten bestuur, effectiviteit uitvoerders en toezichhouders, maatschappelijk klimaat) en daarmee nietszeggend zijn geworden.

Het GSB visitatierapport van 14-12-2001 (J.W. Duyvendak e.a.) trekt met het Deventer stadsbestuur een vergelijkbare - of eigenlijk een nog wat negatievere - conclusie:

"Het stadsbestuur maakt zich ernstig zorgen over de ontwikkelingen op het terrein van veiligheid en leefbaarheid. Tegelijkertijd geeft ze aan dat ze geen goede verklaring voor de negatieve trendmatige ontwikkeling en voor de soms tegenstrijdige ontwikkelingen op deze terreinen heeft. In het gesprek met B&W wordt gesuggereerd dat de waardering voor de leefbaarheid (te) sterk beïnvloed wordt door 'platte' zaken als de toename van hondenpoep en zwerfvuil. Tegelijkertijd wordt erkend dat er meer aan de hand lijkt te zijn dan een tijdelijke terugval in de monitoringgegevens. 'Uit drie bronnen zijn er signalen dat de verloederung toeneemt. We merken het in de wijkaanpak. Daarnaast wordt het bevestigd in de recent verschenen politimonitor en uit onze eigen stadsmonitor' (citaat uit het gesprek met B&W, ochtendsessie).

De gegevens uit de stadsmonitor blijken geen houvast te bieden bij het zoeken naar een achterliggende verklaring. 'Met monitoring blijf je aan de bovenkant van de ontwikkelingen zitten. Je krijgt geen grip op wat er structureel aan de hand is op het gebied van leefbaarheid en veiligheid' (citaat uit het gesprek met B&W, ochtendsessie). De veel geroemde Deventer Wijkaanpak blijkt niet altijd soelaas te bieden, (...)."

Feitelijk reageren de bestuurders en visitanten

hier iets te paniekerig. Een analyse van de cijfers (zie bijlage) laat niet zozeer een negatieve ontwikkeling zien als wel geen ontwikkeling in de afgelopen 10 jaar. Het monitorbeeld geeft al tien jaar een onveranderlijke horizontale streep weer. Hoe men het ook wendt of keert.....we stevenen hier af op akelige verwarring over de Deventer Wijkaanpak.

- Als we de wijkaanpak (deels) zien als een aanpak die de veiligheid en leefbaarheid zou moeten verhogen (objectief en/of in de ogen van de bewoners) dan wordt het tijd om eens goed na te gaan denken: de monitor cijfers laten zien dat er heel weinig of zelfs niets is bereikt in deze: het doel is niet gehaald en we hebben geen idee, dan wel diverse vermoedens welke spelers in het veld aanspreekbaar zijn.
- Als we de wijkaanpak zien als iets veel breders dan alleen een vrij technische veiligheids en leefbaarheids bevorderaar dan is de enige mogelijke conclusie dat we gewoon niet weten of de Deventer Wijkaanpak in de afgelopen 10 jaar de beoogde resultaten naderbij heeft gebracht dat de Deventer Wijkaanpak verzuimd heeft haar eigen doelstellingen een stap verder te doordenken en dus te formuleren in de vorm van concreet meetbare resultaten.

Onze conclusie is dat de wijkaanpak toe is aan een meer volwassen discussie over haar bestaansrecht¹¹. Niet op basis van de nobelheid van haar doelstellingen, maar op basis van haar resultaten.

Een andere discussie zou je moeten afwijzen omdat 'dromen, hopen en afwachten slechts de mogelijkheid bieden de mens te omschrijven als een teleurgestelde droom, een vervlogen hoop, een vergeefse verwachting'¹².

De richting van onze aanbevelingen zal duidelijk zijn: hoe moeilijk het ook moge zijn..... maak de doelen van de Deventer Wijkaanpak meet- en toetsbaar. We werken een en ander verder uit in hoofdstuk 8.

Noot 11 Een instrument als de Melkert/ID-banen heeft deze discussie over haar bestaansrecht acht jaar buiten de deur weten te houden en zich daarmee afhankelijk weten te maken van het bestuurlijke en maatschappelijke klimaat.

Noot 12 J.P. Sartre: Over het existentialisme, uitg. Maarten Muntinga (Rainbow Pockets) pagina 41, 1988

3 De drievoudige persoonlijkheid van een 10-jarige

De wijkaanpak in Deventer is een veelkoppig wezen. Dit bleek tijdens de interviews op de vraag op welke wijze verschillende partijen bijdragen aan die wijkaanpak en wat zij daarbij voor ogen hebben. In de komende hoofdstukken staan we stil bij drie gedaanten van de wijkaanpak. De wijkaanpak als opbouwwerk, als voorpost en als agendavormer. In het onderstaande schema introduceren wij deze drie gedaanten.

Schema 3.1

Drie gedaanten van Deventer Wijkaanpak: opbouwwerk, voorpost en agendavormer

Kenmerken en rollen	Als opbouwwerk	Als voorpost	Als agendavormer
Sleutel-woorden	Zelfredzaamheid, probleemgericht, buurtniveau	Responsief, vraaggericht, interactief op initiatief van de overheid	Mondigheid, opiniërend, trendsettend, Problematiseren, Analyseren en Thematiseren(PAT)
Rol van wijkambtenaar en opbouwwerker	Wijkambtenaar: netwerker & shopper Opbouwwerker: wijkactiverder	Wijkambtenaar: wijkdeskundige Opbouwwerker: repressief tolerante bewonersondersteuner	Wijkambtenaar: organisator & mede PAT -stellers richting politiek en top(pen) der convenant partners Opbouwwerker: bewonersdruk op de ketel
Rol van ambtelijke organisatie & convenant partners	Coproducent van maatregelen	Klant van wijkambtenaar	Producent van bijgesteld beleid
Rol van Politiek	Beschermvrouwe/ heer	Regisseur	Makelaar
Rol van Bewoners	Producent	Consument	Burger en aangever

Deze gedaanten zijn in de tussenrapportage '...dan moet het echt wel liefde zijn' en in het discussiestuk onder dezelfde naam voorgelegd aan de afdeling wijkaanpak en diverse geïnterviewden in de organisatie.

De drie verschijningen van de Deventer Wijkaanpak - als opbouwwerk, voorpost en of agendavormer - gebruiken we losjes als structuur voor het vervolg van dit eerste deel van onze rapportage. Daarbij ligt ons inziens de grootste kracht van de Deventer Wijkaanpak vooral in de rol van opbouwwerker en agendavormer.

Maar.... we lopen op de zaken vooruit.

4 De wijkaanpak als opbouwwerker

4.1 Uitvoeren en opnieuw beginnen

Het vergroten van de zelfredzaamheid van de wijk, problemen niet afpakken van de bewoners: telkens maatwerk leveren in het vinden van oplossingen en manieren om bewoners bij die oplossingen te betrekken. Hier zit een groot deel van de kracht van de Deventer Wijkaanpak. Het is opvallend om te zien dat juist deze functie niet zo sterk in beeld is bij de ambtenarij. Zij menen bijvoorbeeld dat het wijkteam een cruciale rol heeft bij de wijkaanpak en komen vanuit deze vooronderstelling tot opmerkingen als 'het wijkteam is niet representatief' (voor wat?). Wat bij deze focus op het wijkteam niet goed gezien wordt, is dat de bulk van het werk gebeurt in taak- en buurtgroepen die op buurt- en straatniveau opereren. Ook het prioriteren (het enige onderdeel van de wijkaanpak waarbij representativiteit echt van belang zou kunnen zijn) gebeurt niet in het wijkteam, maar juist op grotere bijeenkomsten die vaak een hoog entertainmentniveau hebben. Het wijkteam is de sparringpartner vanuit de bewoners voor het vormgeven van het wijkaanpakproces in de gehele wijk: sluit de gekozen aanpak/methodiek aan bij datgene wat in de buurt leeft? Waar zou de thermometer (door panelen) wat dieper in de wijk gestoken moeten worden? Worden er groepen geheel vergeten? Voor dergelijke vragen is het wijkteam van belang.

Voor het werk in de taak- en buurtgroepen is het steeds weer een kwestie van uitvoeren en opnieuw beginnen. Een probleem wordt gesignaleerd en bewoner/betrokkenen gaan als taakgroep - al dan niet ondersteund door het opbouwwerk - aan de slag om dat probleem helder te krijgen en samen met andere aan te pakken en op te lossen; daarna lost de taakgroep weer op. Het gaat met andere woorden steeds weer om andere bewoners die fris, frank en vrij vanuit hun eigen situatie handelen en redeneren. Van het gemak van bestaande en ontstane kaders wordt in een volgende panelronde afgezien. Dit betekent dat het opnieuw beginnen letterlijk moet worden genomen. De loodsgroep gaat steeds weer opnieuw op zoek naar nieuwe monden en heeft zo ieder jaar weer een (iets) ander bereik onder de inwoners van Deventer. Met deze benadering onderscheidt de wijkaanpak als opbouwwerk zich in sterke mate van hetgeen regel is bij het lokaal sociaal beleid. Terugkerende problemen in ande-

re steden, zoals élitvorming en uitsluiting, komen dankzij deze aanpak in sterk verminderde mate voor in Deventer.

Het is ons opgevallen dat dit 'unique selling point' van de Deventer Wijkaanpak in eigen huis niet of nauwelijks wordt geprezen. Deze manier van werken is arbeids-, energie- en ideeënintensief. Zij is zowel onderdeel van, als voorwaarde voor, een continue vernieuwing van de Deventer Wijkaanpak. De winst van deze aanpak voor een steeds frisse invulling van lokaal sociaal beleid mag niet onderschat worden.

Wie ziet hoe in diverse andere steden volledig blanke (of beter grijze) kaders in gemengde wijken de opkomst van allochtone zelforganisaties als een bedreiging formuleren en de legitimiteit van deze groepen aanvechten, zonder de eigen monopolierol ter discussie te willen stellen, kan hieruit de winst van het steeds weer opnieuw beginnen berekenen. Lastig is het natuurlijk wel dat steeds weer met deels nieuwe mensen opnieuw beginnen. De overheid ziet en hoort waarschijnlijk liever een participerende bewoners elite van proto ambtenaren die het jargon goed kennen; dat praat in ieder geval makkelijker.....

4.2 Wijkplannen: kopiëren en plakken?

De jaarlijks terugkerende cyclus van panelen en uitvoeren heeft na 10 jaar enkele forse slijtplekken opgelopen. De vraag is of hier sprake is van sleetsheid van de wijkaanpak zelf of van verveeldheid bij partijen die zichzelf opstellen als toeschouwers bij de eigen wedstrijd. Dit varieert van de wijkambtenaar die verzucht dat hij een sterk déjà vu gevoel heeft bij het horen van diverse discussies op wijkniveau, via de politiek bestuurder die 'sleetsheid' constateert, tot de observatie dat het wijkplan als oogst van het panelen toch wel erg schraal is geworden. Het valt moeilijk te ontdekken dat de inhoud van de wijkplannen zich nauwelijks vernieuwd. Een vergelijking in tijd (1994 en 2001) en ruimte (de uitwisselbaarheid tussen de wijken) levert weinig verschil op. In een blinde proeverij zou geen der proevers jaartal en herkomst nog kunnen benoemen. In een melige bui grapt men we provocerend: "Laten we gewoon de jaartallen vervangen, dan kunnen jullie dat hele gedoe met panelen en prioriteren overslaan. Dat scheelt een hoop tijd en energie die we dan aan leuke dingen kunnen besteden".

Het is natuurlijk ook opvallend dat na negen

**Of het nu een Zün
solex of een scoot
was/is**

**jongeren verdienen
verkeer ruim baan
levendige wijk te
bevorderen.**

**Volwassenen mo
klagen, zij zijn o
geweest.**

app,
r

in het
om een

en niet
jong



panelrondes nog steeds de uitkomsten samengevat kunnen worden als 'schoon, heel en veilig'.

We blikken ogenschijnlijk in stilstaand water.

Nu kan men hierop wel wat afdingen¹³.

- 1 Logisch dat men niet verder komt dan schoon, heel en veilig, want dat zijn voor bewoners nu eenmaal primaire zaken en kennelijk (zie de cijfers in hoofdstuk 2) is Deventer tussen 1992 en 2001 volgens de bewoners niet echt veel schoner, heler en veiliger geworden. Het trieste lot van de wijkaanpak is dan wel dat men over 10 jaar nog steeds werkt aan het vasthouden of bereiken van een basisniveau schoon/heel/veilig.
- 2 Vanuit de logica van het opbouwwerk komt vervolgens het argument dat werken aan schoon/heel/veilig slechts een middel is tot een hoger doel: zelfwerkzame bewoners die als producent sociaal nader tot elkaar komen. Aangezien deze mooie hoge doelen niet nader in concreet meetbare termen benoemd worden, kunnen we hier verder weinig over zeggen.¹⁴
- 3 Er is nog een derde verklaring mogelijk en die is dat de wijkaanpak inhoudelijk in het geheel niet stil staat, maar dat de stilstand slechts schijn is. Een schijn die ontstaat omdat de 'buitenkant' van de wijkaanpak steeds dezelfde is: een keer per jaar panelen en dan prioriteren en uitvoeren. In de tussenrapportage '...dan moet het echt wel liefde zijn' kwamen wij tot de verklaring dat de Deventer Wijkaanpak een cyclisch proces is, waarbij voortdurend drie stappen worden herhaald (panelen, prioriteren, uitvoeren). Dat is inmiddels in vijf wijken negen keer gebeurd. ...en na 45 keer is het nieuwe er wel af. Deze 'uiterlijke-schijn-bedriegt-verklaring' is misschien zo gek nog niet. Naast schoon/heel/veilig, duikt immers soms ook het onderwerp jeugd op en binnen het prestatieveld 'integratie' figureren kinderen, jongeren, allochtonen, ouderen, oma's, etc. allemaal onderwerpen waaraan binnen de wijkaanpak flink tijd wordt besteed. Het verbaast ons daarbij toch wel dat een paar van de grote issues van het huidige tijdsgewicht op een of andere manier niet via de wijkaanpak

en de wijkaanpakmethode (panelen, prioriteren, uitvoeren) naar boven komen.

Onderwerpen als 'zorg' en 'onderwijs' raken toch velen, maar ze verschijnen niet echt pregnant in beeld via de wijkaanpak.

Problemen met onderwijs (zwarte en witte scholen) en zorg (verdwijnd aanbod in de wijken) haalden vanuit Deventer wel 'Vijf in het Land', maar niet de vijf wijken van de stad Deventer. Dan wordt het toch tijd om eens naar de panelmethode te gaan kijken.

4.3 Het gouden duo uit balans

De wisselwerking tussen het buurtopbouwwerk en de wijkambtenaar is in diverse geschriften uitbundig bejubeld. Wie op het snijvlak van de leefwereld van bewoners en de systeemwereld van overheid en instellingen coalities weet te smeden, kan een nieuwe dynamiek genereren voor de stad. Met de koppeling tussen een opbouwwerker voor de systeemwereld (de wijkambtenaar) enerzijds en een opbouwwerker voor de bewoners anderzijds heeft de loodsgroep een glorieol als vliegwieltje van de wijkaanpak. Tijdens onze gesprekken hebben we onze aandacht specifiek gericht op de werkwijze van dit 'gouden duo'. Hierbij is ons opgevallen dat de wijkambtenaar deels op de stoel van de opbouwwerker is gaan zitten. Veel van het werk van de wijkambtenaar heeft betrekking op de wijkteams en het uitvoeren van het wijkplan.

De wijkambtenaar neemt vooral alle contacten met, het geshop langs, en het zoeken van oplossingen binnen alle instellingen (dat zijn er inmiddels meer dan 20) voor zijn rekening maar ook de diverse werkzaamheden rond het betrekken van bewoners die daaruit voortkomen. Het beheer van het wijkbudget maakt de wijkambtenaar tot logisch aanspreekpunt voor bewoners. Immers met de wijkambtenaar 'Kun je direct zaken mee doen.'

De opbouwwerkersrol van de wijkambtenaar wordt versterkt door een forse terugval in het buurtopbouwwerk. In vijf jaar tijd (de periode van 1996 tot 2002) is deze tak van sport met 84

Noot 13 En dit is natuurlijk in de diverse discussies in de denktank en met betrokkenen ook gedaan.

Noot 14 Hoogstens kunnen we hier melden dat de cijfers uit de LenV monitor (Te Poele oktober 2001, pag. 7) laten zien dat de buurtcohesie door de Deventernaren gewaardeerd wordt met het rapportcijfer 6,0 (in 1998 was dat nog 6,3). Bureau O&S merkt daarbij op: "Deventer scoort hiermee rond het gemiddelde van een aantal vergelijkbare GSB-gemeenten".

uur per week, zo'n 14 uur per wijk, teruggelopen.¹⁵ De uren dat de loodsopbouwwerker in 'zijn/haar' wijk is te vinden, wordt verder verlaagd doordat de opbouwwerker ook in andere wijken wordt ingezet voor bijvoorbeeld jeugd- en jongerenwerk.

Kijkend naar deze uitholling van het opbouwwerk bij de wijkaanpak is het pijnlijk te zien wat er met je aanbevelingen gebeurt.

Al in 1994 schreven wij "Eén punt willen we even (...) 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 ervaring 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 de 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."¹⁶

En in 1996 schreven wij:

"... ook hier (geldt) weer dat het bestaande goed onderhouden moet worden. Laat Deventer zijn actieve bewoners en opbouwwerk eren en beseft dat hier het opbouwwerk en de wijkambtenaren tot nu toe de essentiële smeerolie vormen in het systeem. Vanuit veel andere gemeenten kijkt men jaloers naar Deventer. Jaloezie? Of is het misschien toch spijt... omdat men in de andere gemeenten het opbouwwerk wegbezuinigd heeft, of omdat het opbouwwerk aldaar niet tot de 'nieuwe formule' wist te komen".¹⁷

Geconstateerd mag worden dat de gemeente Deventer en Raster Welzijnsgroep een voorwaarde voor succes, namelijk een redelijk goed uitgerust opbouwwerk, heeft laten uithollen.

De mooie evenwichtige balans tussen opbouwwerk en wijkambtenaar (in uren/taken) was ooit een gouden greep van de Deventer Wijkaanpak, maar de balans is weg.....

Het zal duidelijk zijn dat hier actie vereist is: de balans moet terug en kwaliteitsborging is noodzakelijk. Bij dat laatste spelen - we zeiden het al in 1994 - vanzelfsprekend de klanten de belangrijkste rol. Op deze en andere aanbevelingen komen we in hoofdstuk 9 terug.

Noot 15 De terugval in het aantal uren opbouwwerk is te wijten aan een optelsom van stijgende loonkosten die niet zijn gecompenseerd (het werk wordt - alleen al t.g.v. inflatie - duurder en voor hetzelfde geld krijg je dus minder), een andere organisatie van het werk en een aantal (op zich vrij beperkte) bezuinigings-rondes.

Noot 16 Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak, 1994, pagina 25

Noot 17 Liefde is ... de kracht van het evenwicht, 1996, pagina 20

5.1 De functie van een voorpost in de goeie ouwe tijd van de stadsvernieuwing

Er was eens een tijd, pas enkele decennia geleden, dat ambtenaren vanachter hun bureaus oude wijken van de tafel gumden en er gezonde nieuwe wijken voor in de plaats bedachten. Toen zij uitbedacht waren, gingen zij naar de bewoners om de plannen met gepaste trots te tonen. Deze bewoners leken niet echt enthousiast te zijn. De ambtenaren zagen de weerstand voor domheid aan, want wie kan er nu tegen sanering/gezondmaking zijn. De toegewijden onder hen, legden zich toe op het uitleggen van hun ideeën. De bewoners leken voor die uitleg geen oor te hebben. Zij redeneerden vanuit een andere logica en leken een andere taal te spreken. Het onbegrip en de emotie ontladde zich soms op een manier die de betreffende ambtenaren als bedreigend voorkwam. Er viel geen goed garen te spinnen met die bewoners.

De gewieksten onder de bestuurders zochten als antwoord op deze miscommunicatie naar een nieuw type beleid dat kleinschaliger was en meer respect had voor de bestaande sociale en fysieke structuur in een buurt/gebied ('bouwen voor de buurt'). Bij een dergelijk beleid paste ook een nieuw type ambtenaar: iemand die communicatief was, die het beleid zou weten te verkopen en die signalen van de bewoners zou weten te vertalen in aanpassingen van het beleid, zonder dat de doelstellingen: het doen herleven van oude wijken, hieronder zou leiden. De voorpostambtenaar was geboren en de bestuurder zag dat het goed was: het beleid werd beter verkocht en plannen kwamen in aangepaste vorm vlotter door de besluitvorming. De oorspronkelijke ambtenaren hielden hun bedenkingen, maar ook bij hen overheerste de tevredenheid. Nu hoefden zij in ieder geval niet zelf naar die vervelende bewonersavonden.

5.2 De wijkambtenaren als voorpost-ambtenaar

Bij interactieve beleidsvorming, op initiatief van de Deventer overheid vervullen de wijkambtenaren vaak de rol van voorpostambtenaar. Op deze functie wordt vooral gewezen door de partijen die wat verder van het kernproces van wijkaanpak zelf afstaan. Zij zien vooral als voordeel dat de wijkaanpak de wijk kent. De wijkambtenaar is

een prettige vraagbaak en is degene die het beleid het stadhuis uitdraagt, de wijken in: scharnier tussen gemeente (als beleidsmaker) en bewoners.

Deze functie is goed voor het krediet van de wijkambtenaar bij zijn collega's en levert een positieve bijdrage aan het beleid van de gemeente. Toch denken wij dat de wijkambtenaar nimmer een voorpost ambtenaar mag worden.. Als de wijkambtenaar moet kiezen tussen, of de geluiden uit de wijk het stadhuis indragen met de bewoners als klant en de collega-ambtenaren als doelgroep, of beleid het stadhuis uitdragen met de collega-ambtenaren als klant en wijk- en buurtbewoners als doelgroep, moet volgens ons de nadruk op het eerste (blijven) liggen.

De afdeling wijkaanpak erkent dit. Zij stellen: "De wijkaanpak is gericht op vragen, wensen, etcetera van bewoners". Om hieruit uiteindelijk de conclusie te trekken: "Voor de interactiviteit van het beleid en het vraag- en klantgericht werken dragen de betrokken afdelingen primair de verantwoordelijkheid".

Toch schieten de wijkambtenaren vaker dan zij zelf wensen (en dan wenselijk is voor de wijkaanpak) in de voorpostrol. De reden om dit te doen, kunnen zeer divers zijn: soms worden zaken dan sneller geregeld, geeft het je meer macht en/of krediet, dek je het probleem van een - misschien tijdelijk - disfunctionerende collega toe, etc..

De reflex van de wijkambtenaren op de aldus ontstane leemte, zegt veel over de heersende strategie van de afdeling Wijkaanpak. Het probleem van de roldubbeling wordt niet blootgelegd of beleidsmatig aangekaart, maar praktisch toegedekt. Als andere ambtenaren zonder afstemming beleid in de wijk van wijkambtenaar X dumpst heeft X daar last van en zorgt wijkambtenaar X dus op een pragmatische wijze dat in zijn wijk die afstemming alsnog tot stand komt. De wijkambtenaren zijn ook in dit opzicht echte 'reddertjes'. Een prijzenswaardige kwaliteit die de wijkambtenaren echter snel verboden moet worden (zelf kunnen ze dat immers moeilijk).

6 Agendavormer wijkaanpak: liefde voor de stad revisited

6.1 Besturen met liefde voor de stad, wat was dat ook al weer?

Leidend voor de ontwikkeling van de wijkaanpak is niet een enkelvoudig ideaal ('de macht aan de bewoner') geweest, maar het benoemen van een spanningsveld en het formuleren van de rol van diverse actoren (wijkambtenaren, overheid, opbouwwerkers, instellingen en politiek) in het hanteren van deze spanning. Het was de spanning tussen vak (het sectorale) en stad (het integrale), tussen systeemwereld en leefwereld, tussen een technische en een maatschappelijke verwoording van de vraagstukken van de stad.

'Besturen met liefde voor de stad' (...en met liefde voor het vak) wil zeggen dat bestuurders zich laten inspireren door deze spanning in hun bestuurlijk handelen. Deze inspiratie komt niet vanzelf tot stand, maar moet opgezocht worden. Besturen met liefde voor de stad en met liefde voor het vak betekent niets minder dan het organiseren van die inspiratie.

Met het organiseren van die inspiratie komen wij bij de bestuurlijke kern van de wijkaanpak. De invoering van het wijkwethouderschap is meer dan het organiseren van politieke rugdekking voor de wijkambtenaar. De mengvorm van functionele- (de portefeuille) en territoriale- (de wijk) verantwoordelijkheid versterkte de gemeenschappelijke bestuursverantwoordelijkheid van het college. Het bestuurlijk handelen kreeg een wijktoets en die wijktoets was een collegiale. Zo zou het wijkwethouderschap het onderlinge debat moeten voeden: "Zeg, jij hebt de reiniging verzelfstandigd, maar in mijn wijk merk ik dat gemaakte afspraken niet worden nagekomen. Wat gaan we daaraan doen?"

Naast het wijkwethouderschap is ook het sluiten en onderhouden van het convenant tussen de meer dan 20 instellingen die op een of andere manier betrokken zijn bij de Deventer Wijkaanpak een manier om de liefde voor de stad vorm te geven. Los van de broodnodige praktische afspraken vormt het convenant de erkenning van een gemeenschappelijk belang bij het welzijn van de stad en van ieders rol bij het verbeteren van de stad. Wil een convenant bijdragen aan de stedelijke inspiratie dan moet deze intentie van het papier worden getrokken. Dat bete-

kent bij elkaar komen, discussiëren over de stad, reflecteren op het effect van ieders activiteiten in die stad en komen tot gemeenschappelijke definities van wat de stad nodig heeft.

6.2 De wijkaanpak als airbag

In een aantal gevallen zijn wij tegengekomen dat bezuinigingen, bijvoorbeeld op speelplekken, werden verdedigd met het argument dat de Deventenaren wel een beroep zouden doen op het wijkbudget als zij het daadwerkelijk zo van belang vinden. Daarmee is de wijkaanpak een reden geworden om juist niet naar bewoners te luisteren. Niet bijsturen maar aansturen op een botsing met de belangen van bewoners vertrouwend op het zachte kussen (de airbag) van de wijkaanpak. Deze ontwikkeling maakt de bestuurlijke kern van de wijkaanpak leeg. De politieke rugdekking bestaat nog steeds, maar van besturen met liefde voor de stad lijkt geen sprake meer. De signalen uit de wijkaanpak vormen echter geen aanleiding tot bezinning. De interventierichting van de wethouders is verschoven van hun collega's naar de dienstdoende ambtenaar. Met deze veranderende interventierichting maakt de politiek niet alleen van de wijkaanpak een airbagfunctie, maar plaatst zichzelf ook in de rol van stootkussen. De Tilburgse bestuurskundige Pieter Tops drukt deze rol beeldend uit met de vergelijking tussen maatschappelijk ondernemen en Amerikaans Football. Er zijn spelers die zorgen dat één persoon met de bal naar voren kan, door de tegenstander te blokkeren, desnoods tegen de vlakte te werken. Deze rol moet de politiek vooral blijven vervullen. Zo creëert de politiek ruimte voor het wijkaanpakspel. In dezelfde beeldspraak mag je echter constateren dat dezelfde spelers de incidenteel gewonnen meters, structureel uit handen geven en hier en daar de bal naar achteren werken¹⁸. Ons ontgaat de politieke logica achter dit spel.

6.3 Convenant: groot, groter, grotesk

De wijkaanpak is geen zaak van overheid en burgers alleen. Integendeel, al in de prenatale fase (het experiment buurtbeheer) vervullen verschillende instellingen en organisaties een sleutelrol in het succes van de wijkaanpak. In de eerste plaats



Noot 18 ...en nee, dat is niet de aangewezen werpriching bij American Football, maar bij rugby



zou zonder de methodische ondersteuning van het opbouwwerk de wijkaanpak ondenkbaar zijn. In de tweede plaats vervullen de woningcorporaties en de politie een moeilijk te overschatten rol. Dat geldt voor het realiseren van de diverse maatregelen door de jaren heen, maar ook voor een groeiende gebiedsgerichte betrokkenheid bij de stad. De aansluiting van de 'politiewijken' is hier een voorbeeld van. Het aandeel van deze instellingen heeft een letterlijke vorm gekregen in de Deventer Wijkaanpak - AEX (DW-AEX). Instellingen in de wijk, waaronder de politie, een regionaal opleidingscentrum, het wijkbeheerbedrijf en een corporatie, proberen projecten (aandelen) te verkopen aan bewoners in een wijk. Hoe populairder het project, hoe hoger de koers. Een jaar later komen de convenantpartners weer terug naar de beurs. Bewoner kunnen dan opnieuw hun oordeel vellen over de aandelen (projecten). Projecten die - in de ogen van de bewoners - weinig aandeel hadden in de leefbaarheid kelderden, projecten die een succes waren konden op een koersstijging rekenen. Dit beursspel had vooral de bedoeling om convenantpartners op wijkniveau zichtbaar aan de wijk te binden. Tevens kon de wijk de inzet van deze partners beoordelen en waarderen in een koerscijfer. Ook met 'Buurt aan zet' heeft men ondertussen vergelijkbare ervaringen opgedaan. Daar worden convenantpartners, op basis van de wijkagenda en het wijkprogramma, gevraagd om te offrenen op bestaand en nieuw werk. Net zoals de AEX zien we daar een nieuwe markteconomie op wijkniveau ontstaan voor de non profit sector. Dat werkt als een lier.

Deze inhoudelijke betrokkenheid bij de wijk vormt een welkome aanvulling op de institutionele wereld van het convenant op het bobo niveau. In de afgelopen periode is het aantal convenantpartners toegenomen tot 23 verschillende partijen. Sommigen van hen opereren regionaal (het ROC), anderen zijn in één wijk actief en weer anderen zou je zelforganisaties kunnen noemen. De inzet van deze partijen bij de wijkaanpak als totaal is moeilijk aan te geven. De handtekening onder het wijkaanpakconvenant lijkt een symbolische uiting van betrokkenheid bij de stad aan de ene kant en waardering voor deze betrokkenheid van de uitnodigende partij (de gemeente) aan de andere kant. Met deze symboliek is op zich weinig mis, ware het niet dat de grootste gemene

deler van deze 23 partijen leeg lijkt te zijn. Het platform van convenantpartners is geen podium voor publieke betrokkenheid. Het is geen plaats waar liefde voor het vak (van elke convenantpartner) en liefde voor de stad samen komen. Het vervult zelfs een negatieve functie, omdat vooral de partijen van het eerste uur de incidentele samenkomst van alle convenantpartners ervaren als een 'Poolse landdag'.

Tijdens de gesprekken heeft niemand ons de meerwaarde van het convenant in zijn huidige vorm voor de Deventer Wijkaanpak, oftewel de liefde voor de stad kunnen uitleggen. Het convenant heeft groteske vormen aangenomen..

7.1 Wijkaanpak: open aanpak

In 'Besturen met liefde ...' spreken wij over de aanpak van sociale vernieuwing in Deventer als een open aanpak. Deze open aanpak relateren wij aan de opkomst van programmamanagement. Deze vorm van management hangt nauw samen met het model van de probleemgerichte project- en procesorganisatie. Probleemgericht staat hierbij niet in tegenspraak met kansgericht, maar eerder in contrast met activiteiten- inputgericht of regelgeoriënteerd. Het is immers niet alleen de tijd van sociale vernieuwing, maar ook van een ondernemende overheid die stuurt op output en kansen. De voorwaarden voor zo'n open aanpak zijn op dat moment ruimschoots aanwezig in Deventer:

- Een cultuur van samen durven leren;
- Ieder zijn vak, ieder zijn rol;
- Een strakke organisatie;
- Een goede infrastructuur;
- Een doel (en toetsingscriteria).

In 1994 waren wij in de stellige overtuiging dat aan deze vijf voorwaarden was voldaan. Op dit moment is een aantal van deze voorwaarden in het geding.

De cultuur van samen durven leren

Een cultuur van samen durven leren, staat of valt bij de bereidheid om de orde van de dag (het doen) los te laten en even stil te staan. Deze stilstand gebruiken voor het bezinnen (evalueren van het proces en de effecten), denken (het analyseren van problemen en het formuleren van alternatieven) en beslissen (het bepalen van prio-

riteiten/ het neerleggen van een werkplan).

We constateren dat dit cyclische proces niet langer onderdeel uitmaakt van de voortdurende ontwikkeling van de Deventer Wijkaanpak¹⁹.

Daarvoor ervaren de betrokken partijen onvoldoende noodzaak en urgentie. Het gaat immers goed. De wijkaanpak lijkt te lopen zolang de drie stappen van de jaarlijkse cyclus worden gezet. Het lijkt dat hiermee twee heel verschillende cycli door elkaar worden gehaald, als iemand die het lopen zelf verwacht met het organiseren van beweging.

Het lijkt ons geen slecht idee om - net zoals dat in de eerste jaren van de Deventer Wijkaanpak het geval was - weer een externe buitenboordmotor aan de Wijkaanpak te hangen met als functie de kritische evaluatie van een reflectie op effecten en doelbereiking.

Daarmee bedoelen we concreet:

- het (helpen) operationaliseren van de doelen voor de wijkaanpak en vervolgens 'hard' controleren (1 of 2 jaarlijks) of die doelen gehaald worden.
- het reflecteren op de bredere vraag wat er met de wijkaanpak bereikt wordt (en wat er niet bereikt wordt), wie er wel - (en niet) - bereikt wordt in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen.

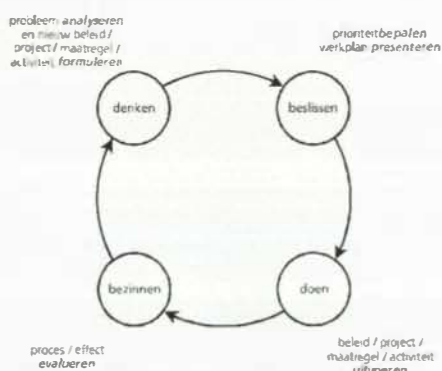
De eerste vraag is een meer onderzoekstechnische vraag. De tweede vraag vergt meer politiek maatschappelijke veelhoorns.

Ieder zijn vak, ieder zijn rol

In voorgaande hoofdstukken hebben wij opgemerkt dat binnen het duo opbouwwerker - wijkambtenaar de rolverdeling is gaan schuiven. Deze verschuiving wordt deels vergoed door een team wijkambtenaren dat steeds harder zijn gaan lopen en meer taken zijn gaan uitvoeren.

Deze toedekkingsstrategie pakken de wijkambtenaren ook op als het gaat om de voorpostfunctie. Zelfs de airbagstrategie van de politiek wordt toegedekt met inzet van wijkbudgetten.

Hiermee lijkt de wijkaanpak langzaam aan samen te vallen met product '256' van de gemeentebe-groting Deventer. Ook de wijkambtenaren lijken in deze samenkomst te gaan geloven. Tijdens de evaluatie werd verschillende malen gesteld dat de evaluatie 'uiteindelijk over ons (de wijkambtenaren) gaat'. Dit lijkt ons een misverstand dat zich



Noot 19 Deze leercyclus was in de eerste jaren georganiseerd via regelmatige discussies over de wijkaanpak (de zogeheten liefdessessies).

zelf vergroot: de afwezigheid van enkele partijen die hard nodig zijn voor een open aanpak wordt ermee gerechtvaardigd. Wij denken hierbij vooral aan de afwezigheid van het bestuurlijke niveau. Een goede infrastructuur en een strakke organisatie. Wat wij eerder onder een goede infrastructuur verstanden (een loodsgroep, wijkwethouders, een convenant, wijkteams en taakgroepen), bestaat nog steeds. Aan de bewonerszijde heeft de infrastructuur zich weten te handhaven. Aan systeemzijde is er sprake van uitholling die wij in de voorgaande hoofdstukken hebben beschreven.

Een doel (en toetsingscriteria)

Goede doelen zijn en waren er van meet af aan genoeg (zie voor een overzicht paragraaf 2.1). Deze doelen waren over het algemeen ook goed meetbaar en toetsbaar. Er is slechts één foutje gemaakt: men is vergeten de toetsing goed uit te voeren. We komen hier nog op terug.

7.2 Wanneer is wijkaanpak overbodig?

Wijkaanpak is overbodig wanneer de doelstellingen beter zonder de systematiek van de wijkaanpak gerealiseerd kunnen worden, of wanneer de systematiek van de wijkaanpak haar eigen doelstellingen niet dichterbij brengt. Wij menen dat het succes van de systematiek van de wijkaanpak (de terugkerende drie stappen) samen met de stevige infrastructuur (de loodsgroepen, de wijkteams, wijkambtenaren en wijkwethouders) heeft geleid tot een onterechte geruststelling van betrokken partijen. Terwijl de wijkaanpak juist uit ongerustheid (over maatschappelijke uitsluiting) en een welbegrepen besef van eigen onvolkomenheden (over de reikwijdte van het bestuur: 'wij bestuur redden het niet zonder jullie') tot bloei is gekomen.

Het vernieuwen van de wijkaanpak zou naar ons idee moeten beginnen met het ontvlechten van doelstelling en systematiek. Het zou een heilzame eerste stap naar vernieuwing van de wijkaanpak zijn om één jaar lang niet te panelen, niet te prioriteren en geen maatregelen in taak- en buurtgroepen uit te voeren: een sabbatical leave voor de wijkaanpak dus. Hiermee haal je - al is het maar voor één jaar - de geruststelling uit het systeem. In dat ogenschijnlijke 'rustjaar' kan men de wijkaanpak herijken. Dat vraagt veel bezinnen, nadenken, beslissen en doen; dat vergt dus veel tijd. Die tijd moet echt genomen worden anders

blijft men doorhollen, zonder dat er iets structureels verandert. Om tijd te nemen moet men tijd vrijmaken.

Dat kan door de tijd die besteed wordt aan het jaarlijkse panelen en profiteren te besteden aan herijken: bezinnen, nadenken, beslissen, doen. Na dat jaar kan iedereen de quick step van de wijkaanpak wederom uit de kast halen.

8 Doelen stellen, resultaten tellen

8.1 Meet !

In en met de Deventer Wijkaanpak stelt men zich duidelijke doelen. Die doelen geven de verschillende personen en instituten die bij de wijkaanpak betrokken zijn enige richting. Dat is goed en daarom moet de 'doel/doelen discussie' frequent gevoerd worden.

Toch zou het ook niet gek zijn om na te gaan of en in hoeverre de gestelde doelen ook daadwerkelijk gehaald worden. Met uitzondering van de diverse monitor onderzoeken - die in de periode 1992-2000 geen keer ten positieve op terreinen als leefbaarheid, veiligheid en buurtcohesie laten zien - heeft men stelselmatig verzuimd om de doelbereiking/resultaten van de Wijkaanpak te meten.

Dat dit niet gedaan is, heeft ongetwijfeld te maken met het feit dat veel van hetgeen in de Wijkaanpak bereikt wordt in eerste instantie nogal onzichtbaar is: meer leefbaarheid, meer betrokkenheid van de bewoners op elkaar, meer actie.....

We huldigen als positivistisch ingestelde onderzoekers de mening dat zo ongeveer alles te meten is, of dat dit tenminste geprobeerd zou behoren te worden.

Om de effecten/resultaten van de Deventer Wijkaanpak te kunnen meten heeft men 3 zaken nodig:

- 1 Een heldere structuur van hoofddoelen, doelen, subdoelen, maatregelen, acties, processen en middelen die via slimme operationalisaties goed meetbaar gemaakt wordt.
Om tot zo'n structuur te komen zijn meestal een aantal zware sessies nodig waarbij zeuren de onderzoekers de betrokken beleidsmakers en uitvoerder kritisch bevragen.
- 2 Geld, tijd, mensen/middelen om de afgesproken metingen - het onderzoek - periodiek te doen, de uitkomsten te analyseren en daarover te rapporteren.
- 3 Een slim proces om onderzoek/meten goed in te bakken in het continue proces van wijkaanpak (zie de Kolb cyclus waarin doen - bezinnen - denken - beslissen - doen tot een eenheid gesmeed zijn).
Dat betekent bijvoorbeeld ook dat 'het doen' (het uitvoeringsproces van de wijkaanpak) goed vastgelegd wordt in de vorm van objectieve resultaten maar ook in de vorm van subjectieve resultaten (bijvoorbeeld via dagboeken, verhalen, e.d.).

Wij werken hieronder twee meetdimensies (zin van participatie en maatschappelijke integratie) verder uit, omdat wij denken dat juist hier de 'proceskwaliteit' (excuseer ons voor het jargon) van de Deventer Wijkaanpak aan de orde is.

8.2 Meet kwaliteit: wat is de zin van wijkaanpak voor betrokken bewoners?

Een vermeende kwaliteit van de Deventer Wijkaanpak is vooral het proces van steeds opnieuw bewoners in beweging krijgen. Alle gesprekspartners roemen deze kwaliteit van de Deventer Wijkaanpak. Het panelresultaat dat nog steeds met stip op 1 staat is de betrokken bewoner die voor zichzelf ook een mogelijke bijdrage ziet.

De zin van deze bewoner in de Deventer Wijkaanpak - lol en resultaat - worden niet in beeld gebracht. Deventer kan hier een voorbeeld nemen aan al die congressen die dagelijks duizenden mensen van hun werk houden. Aan het einde van ieder congres krijgt de deelnemer een formulier met vragen over de kwaliteit van het congres, waarvoor de deelnemers waren gekomen en of zij dat hebben gekregen. De deelnemers - die al ettelijke Euro's hebben betaald om binnen te komen - vullen deze formulieren graag in en de inleiders krijgen de reacties op hun bijdrage direct terug. Wij stellen niet voor om van de Deventer Wijkaanpak een formulierencircus te maken. We denken wel dat door bewoners structureel te bevragen op hun lol en resultaat de wijkaanpak aanmerkelijk aan lerend vermogen kan winnen. De uitkomsten van deze bevestigingen kunnen aan diepgang winnen door samen met andere steden vergelijkbare vragen aan actieve bewoners te stellen. Minimaal lijkt ons de volgende set vragen relevant:

- Waarom bent u actief geworden in de Deventer Wijkaanpak?
- Bent u voor het eerst actief of is er sprake van recidive?
- Wat wilt u bereiken door actief te worden bij de Deventer Wijkaanpak?
- Welke inspanningen heeft u in de afgelopen periode geleverd (hoeveel tijd besteed) om dit te bereiken?
- Hebben deze inspanningen het gewenste resultaat gehad? (waarom wel/niet)



- Hoe waardeert u de inspanningen van de gemeente, van Raster, van andere partijen?
- Zou u in het vervolg opnieuw actief worden in de Deventer Wijkaanpak (waarom wel/niet)?

Als we ons zouden moeten beperken tot één vraag dan zou het deze zijn: "was/is het leuk en nuttig".

Naast de bevraging van de deelnemers zijn hier nog meer zaken van belang:

- Wie doen er niet mee en waarom doen ze niet mee? Hoe kijken zij aan tegen nut en noodzaak.
- Hoeveel mensen zetten zich in totaal in en in welke hoedanigheid doen ze dat (wijkteam, taakgroep, etc.); en worden dat er (per wijk) in de loop der jaren meer of minder.

Immers, sociale problemen in wijken worden bespreekbaar gemaakt: inwoners van een wijk leren met elkaar in gesprek te gaan over die zaken die de kwaliteit van het samenleven beïnvloeden (in plaats van de politie te bellen bij overlast).

Wij stellen voor om een aanpak te ontwikkelen die de daadwerkelijke effecten van de Deventer Wijkaanpak samenhangend in beeld brengt en tegelijkertijd de gebruikers van de wijk bij de discussie over de kwaliteit van het samenleven betreft. Hierdoor is de meetmethode zelf een positieve invloed op de kwaliteit van het samenleven.

8.3 Meet maatschappelijke integratie

De Deventer Wijkaanpak richt zich op de kwaliteit van het samenleven. Impulsen en ingrepen in die kwaliteit worden veelal gericht op het niveau van buurten en wijken in de veronderstelling dat juist op dat niveau veel valt te winnen in de kwaliteit van het samenleven. Het resultaat van al die impulsen en ingrepen wordt echter niet gemeten. Het kenmerk van samenleven - het intermenselijke niveau - verdwijnt daarmee achter het monitorgeweld. Beleidsmakers hebben er dan ook de grootste moeite om het succes en falen van hun beleid op intermenselijk niveau te meten en vervolgens bij te sturen. Volgens ons is het mogelijk om - geheel in de sfeer van de Deventer Wijkaanpak - gebruikers van een wijk of buurt zelf een analyse te laten maken van de sterkte, zwakte, kansen en bedreigingen van het samenleven in de straat/ buurt of wijk.

Zelfmeting van de kwaliteit van samenleven vraagt om een interactieve methodiek waarbij bewoners in hun eigen termen sociale kracht en zwakte van een wijk in kaart brengen. Het ontwikkelen van een dergelijke methodiek dient twee doelstellingen gelijktijdig:

1. Groepen met elkaar in gesprek brengen over de kwaliteit van het samenleven.
2. Voeding geven aan wijkaanpak, grote stedenbeleid en stedelijke vernieuwing (kortweg sociaal beleid).

Deze twee doelstellingen samen zouden moeten leiden tot een hogere kwaliteit van het samenleven. Door een interactieve methode te hanteren, leidt het gesprek zelf al tot een hogere kwaliteit.



9.1 Vooraf: eerst de basis

Bij de opbouwwerkende rol van de Wijkaanpak speelt het panelen een belangrijke rol en uit die panelrondes komt telkenmale het trio schoon/heel/veilig meer naar voren constateerden we in hoofdstuk 4.

We willen voorkomen dat tot 2026 dure opbouwwerk capaciteit besteed wordt aan het telkens weer ontdekken van een open deur, te weten 'dat de burger eist dat er in zijn of haar stad sprake is van een basisniveau schoon/heel/veilig aangezien men daarvoor ook belasting betaalt'.

We bevelen aan dat men in Deventer per wijk een basisniveau voor schoon/heel/veilig vaststelt en dat de gedualiseerde waakhond gemeenteraad voortaan elk jaar kijkt of dit niveau bereikt wordt. Let wel, dat basisniveau kan dus best verschillen per wijk en per soort (schoon, heel, respectievelijk veilig). De ene wijk legt meer nadruk op schoon, de andere wijk wil meer aandacht voor reparatie, verlichting, e.d.

In een andere context deden we eerder dezelfde aanbeveling²⁰ en werd daar een kleine twee jaar later een concretere invulling door de desbetreffende stad aan gegeven.²¹

Deze lange tijdsperiode tussen de 'simpele' aanbeveling om eerst een basisniveau vast te stellen voor schoon/heel/veilig (en prettig wonen) en dat niveau dan goed te handhaven, laat duidelijk zien dat twee gekken meer kunnen vragen dan 10 stadsdelen kunnen beantwoorden. Een basisniveau voor schoon/heel/veilig vaststellen is dus nogal een (interactieve) klus. Toch zal men dit werk snel moeten aanvangen en daarbij ook de handhaving moeten regelen.

9.2 Panelperfect of het gesprek van de dag?

Belangrijke gesprekken van de dag - zoals de zorg, ouderen die vereenzamen, de kwaliteit van het onderwijs - komen nauwelijks naar boven bij het panelen in de wijken. Daarvoor zijn verschillende redenen.

- In de eerste plaats liggen de vragen op het eerste oog buiten het perspectief van de Deventer Wijkaanpak. Een minitestje in onze eigen omgeving wijst uit dat als wij vragen wat

mensen belangrijke maatschappelijke vragen vinden, zij andere antwoorden (eenzaamheid, kwaliteit van leven, achterstanden in het onderwijs) geven, dan wanneer wij hen bevragen naar de problemen in hun buurt (te weinig winkels, teveel rotzooi, onveilige verkeerssituatie). In de manier van vragen ligt kennelijk het antwoord besloten.

- In de tweede plaats leidt het praktische karakter van de Deventer Wijkaanpak tot andere vraagstellingen. De problemen die door de trechter van panelen en prioriteren het wijkplan halen, kunnen allemaal binnen een termijn van circa een jaar met wat hulp van convenantpartners en de wijkambtenaar worden opgelost. Daarmee vallen meer hardnekkige vraagstukken uit de boot, terwijl betrokkenheid van bewoners bij die vraagstukken wel degelijk van belang wordt gevonden. Er zijn waarschijnlijk nog andere redenen aan te geven, maar wij denken dat de Deventer Wijkaanpak in deze twee redenen ook de vernieuwingsrichting kan vinden.
- In de eerste plaats zou de wijze van bevragen, de methodiek van het panelen, opnieuw vernieuwd moeten worden. Dat kan door naast groepsgerichte vormen te beginnen bij individuele gesprekken.
- In de tweede plaats kan dit door niet te vragen naar problemen van de buurt, maar naar problemen van de mensen. Op welk geografisch niveau de oplossing wordt gevonden is dan nog een tweede vraag (straat, buurt, wijk, stad, regio, provincie, staat, continent of bolletje). Een mooi voorbeeld komt uit Amersfoort waar de gemeente de geografische afstand tussen families gebruikt als trigger om bewoners te verleiden tot vrijwilligerswerk in de buurt: 'Zou u het niet fijn vinden als uw moeder in Assen zulke burens had?'.
- In de derde plaats kan dit door samen met bewoners enkele gesprekken van de dag te benoemen en hierover in gesprek te treden met bewoners. Een gesprek van de dag was een tijdje gelden bijvoorbeeld de verschrikkelijke eenzaamheid van een aantal bewoners van een chique Haags bejaardentehuis die hierdoor het slachtoffer konden worden van oplichting. Uit de vraag of zoiets ook in Deventer zou kunnen voorkomen en of je als

Noot 20 Paul van Soomeren en Pieter Tops: de Amsterdamse Leefbaarheidsaanpak gewogen, juni 2000

Noot 21 Een stedelijke visie op de leefbaarheid(aanpak); Amsterdams Volkshuisvestigingsoverleg, februari 2002.

buurt hier een rol hebt, zou een relevante opvatting over 'hoaberschap' aan actualiteit kunnen winnen.

9.3 Van wijkplannen naar wijkprogramma's: niet de horizon, maar de bestemming

Het kader voor activiteiten in het kader van de wijkaanpak zijn de wijkplannen. Deze wijkplannen zijn praktisch van aard. De wijkplannen kennen geen analyse van trends, aard en omvang en oorzaken van de problemen in de wijken plaats. Daarvoor zijn deze wijkplannen ook niet bedoeld. In het praktische karakter van de wijkplannen schuilt de kracht. Het sluit de gemiddelde pavlov reactie van de bureaucratie, om beleid te maken in plaats van aan te pakken, uit. ...en in deze kracht is weer de zwakte verscholen. De wijkaanpak heeft een wat kortademig karakter en problemen en aanpakken die een langere adem vragen raken vanzelf buiten beeld.

Een oplossingsrichting voor dit probleem is om een iets langer lopend ritme in de wijkaanpak te introduceren: het ritme van programma's die een horizon hebben van twee tot drie jaar en mede gericht zijn op meer hardnekkige problemen. Overigens geldt hier eens te meer dat dergelijke programma's vooraf van heel heldere doelen en resultaat indicatoren voorzien moeten zijn.

10 Agendavormen en trendsetten

10.1 De wijkaanpak als agendavormer: wat is het wel, wat is het niet?

Wat is het?

De verwachting dat de wijkaanpak trendsettend en agendavormend werkt, is door alle betrokken partijen vanaf het begin af aan gekoesterd.

Volgens ons is de agendavormende rol niets meer of minder dan de bijsturende werking die uit zou gaan van de signalen van bewoners voor de gemeente en instellingen. Agenda-vorming is het creëren van een plaats voor inhoudelijke vragen op de agenda's van college, raad, gemeentelijke overheid (gemeenschappelijk managementteam) en convenantpartners. Deze inhoudelijke vragen worden niet vrijblijvend gesteld, de stellers (de bewoners) verwachten een antwoord.

Agendavormen is dan ook meer dan het verwoorden van een hartenkreet van de bewoners. Het gaat erom het probleem zo te formuleren dat verschillende partijen hun bijdrage in de oplossing herkennen. Vervolgens komt het erop aan de betrokken partijen te committeren aan een duurzame betrokkenheid bij het aanpakken van de structurele problemen. Dat kan door deze partijen zelf bij het formuleren van de oplossingen een leidende rol te laten vervullen en de bewaking van de aanpak in te bedden in terugkerende processen van de organisatie. Wanneer het geen structurele plek krijgt, blijft de aanpak incidenteel en voor incidentele aanpak is het systeem van taakgroepen, loodsgroep en wijkbudget geschikter.

De agendavorming heeft volgens ons dus geen betrekking op de manier waarop organisaties functioneren, maar op de maatschappelijke problemen die de betrokken partijen aanpakken. Het is om die reden van belang om niet een 'hoe vraag' te agenderen (hoe is het schoonmaken georganiseerd?), maar een wat vraag (wat doen de partijen met het terugkerend signaal dat de stad steeds smeriger wordt?).

Wie doet het?

Agendavormen is naar ons idee niet exclusief voorbehouden aan één partij. De wijkambtenaren zien zichzelf als voortrekkers, maar hebben andere partijen (college, raad, gemeentelijk managementteam) keihard nodig om voet aan de grond te krijgen. Ook de beleidsmakers op verschillende terreinen (volkshuisvesting en sociaal beleid

bijvoorbeeld) hebben naar ons idee een belangrijke rol om de aard en de omvang van de problematiek te formuleren.

Na enkele malen instrumenten te hebben aangevoerd voor het agendavormen (bijvoorbeeld de wijkopdracht aan de raad), denken wij dat de agendavormende rol zal verzanden als er niet continue een 'visitatie denktank' tegen de Deventer Wijkaanpak aangehangen wordt, die als gemengde buiten- en binnenmotor de daadwerkelijke voortgang koestert. Het huidige model van een externe denktank kan hier als voorbeeld dienen

Wie gaat ermee aan de slag?

Wij zien drie afnemers voor de wijkaanpak:

- 1 De politiek: college en raad;
- 2 De convenantpartners
- 3 Het gemeenschappelijke managementteam: zij gebruiken de agendavormende rol van de wijkaanpak om de organisatie niet alleen te sturen op 'marap-achtige' gegevens, maar ook de maatschappelijke signalen in de sturing te betrekken.

10.2 De politiek als afnemer van de agenda: wat doet zij ermee?

De gemeenteraad heeft in het nieuwe duale bestel de rol van kadersteller en volksvertegenwoordiger. Zij heeft daarbij de opgave om zich niet te laten leiden door de beleidsstroom uit de organisatie, maar door de maatschappelijke (onder)stromen. Vanuit deze rol ligt het voor de hand dat de gemeenteraad zich met meer dan gemiddelde belangstelling richt op de geluiden uit de wijkaanpak en de signalen gebruikt om haar eigen agenda op te stellen en om het beleid van de gemeente te toetsen. De rol van volksvertegenwoordiger kan daarbij niet worden verbeeld met het dorpshoofd van Asterix en Obelix die zich op het schild laat heffen (en daar voortdurend weer aflazert), maar is veel eerder die van het hondje Idéfix die waaks en met alle zintuigen op scherp vroegtijdig onraad signaleert.

In deze positie zouden wij de raad in alle bescheidenheid willen vragen om nog eenmaal de rol van opdrachtnemer te willen overwegen. Waarom introduceert de raad niet de mogelijkheid waarbij de bevolking de raad direct een opdracht geeft? Liefst een opdracht van een meer structurele



Noot 22 'Afval' is hier misschien een aardige eerste kandidaat, gezien het feit dat het afvalprobleem al meer dan 10 jaar bestaat, een oplossing niet echt nabij lijkt en er zelfs recent weer veel om te doen was/is.

aard; een probleem dat al langere tijd zindert.²² We citeren hier het voorbeeld voor een bewonersopdracht uit 'Liefde is..... de kracht van het evenwicht' (1996, pag. 30)

Bewonersopdracht aan de raad

Wij constateren 'Probleem X'

Wij vragen aan de gemeenteraad het volgende:

- bediscussieer het probleem met elkaar en met actieve partijen binnen de gemeente;
- formuleer gezamenlijk kansen en oplossingen;
- stel een plan van aanpak op;
- leg dit voor de vaststelling in de raad voor aan de bewoners in de eerstvolgende wijkgesprekken.

Wij bieden aan de gemeenteraad aan:

- een bijdrage van X aan maatregelen die onze instemming hebben;
- onze ervaringsdeskundigheid als bewoners;
- in overleg een aantal activiteiten door bewoners.

De agendavormende rol heeft niet alleen betrekking op de raad. Ook (en misschien vooral) het college zou de wijkprogramma's tot een stedelijk programma en wellicht tot onderdeel van het collegeprogramma moeten maken. Naar ons idee heeft de burgemeester, die in het duaal bestel de zorg voor de kwaliteit van burgerparticipatie toebedeeld heeft gekregen, een sleutelrol. Een aardig instrument is hier het verplichte 'burgerjaarverslag', waarin de burgemeester in ieder geval dient te rapporteren over de kwaliteit van de procedures op het vlak van de burgerparticipatie en over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening.²³

10.3 Een kopgroep van convenantpartners, waar praten zij over?

Agendavorming is niet alleen gericht op de gemeentelijke organisatie van Deventer, maar richt zich ook op de convenantpartners. Wij denken dat deze agenda-vorming zinloos en kansloos is in een setting van een Poolse landdag die op onregelmatige tijden bij elkaar komt.

De inbreng van de verschillende convenantpartners is niet te vergelijken en het is contraproductief om hen in dezelfde mal te drukken. In plaats daarvan zou een beperkt aantal partners (wij denken aan de gemeente, Raster, politie en corporaties) een kopgroep moeten vormen die zeer regelmatig bijeen komt om op bestuurlijk niveau 'liefde voor de stad te bedrijven'.

Deze kopgroep draagt de 'wijkagenda', zorgt voor

bestuurlijke dekking van aanpak van structurele problemen, geeft richting en impulsen aan de vernieuwing van de wijkaanpak. Zij praten dus over de stad, haar problemen en kansen, de mogelijkheden om de stad te verbeteren, de 'stedelijke agenda' en de voortvaren van de stedelijke aanpak.

10.4 Het PAT stellen van GMT en middenmanagement

Het grootste probleem met gebiedsgericht werken ontstaat daar waar bij dagelijks beleid het gebiedsgerichte (de Wijkaanpak) botst op de sectorale wereld van de vakdiensten (of breder de organisaties van alle convenantpartners).

In de wijkaanpak worden snel en veel problemen op potentiële problemen gesignaleerd die vervolgens op het bord van de 'sectoralen' gelegd worden met het verzoek een en ander met liefde voor het vak op te lossen. Zulks gebeurt meestal meer of minder snel en meer of minder goed. Van belang is dat de wijkaanpakkers zich er goed van bewust zijn dat, na overdracht van een probleem aan de sectorale vaklieden, de verantwoordelijkheid ook daar ligt. Hoogstens kan de wijkaanpak nog een soort rol hebben van bewaker: wordt het gesignaleerde probleem inderdaad opgelost binnen de termijn die daarvoor met de sectorale vaklieden is afgesproken?

Hierover wordt door de wijkaanpakkers veel geklaagd. Men gaat zelfs vaak zo ver "om het dan maar zelf te doen" (het reddertjes syndroom).

Ons inziens is dat een doodlopende weg. De

Noot 23 In het burgerjaarverslag moet de burgemeester overigens ook rapporteren over de wijze waarop het gemeentebestuur bezwaarschriften en klachten heeft afgehandeld.

Deventer Wijkaanpak zou er eerder voor moeten zorgen dat de openbare administratie (website?) van een en ander goed opgezet is en uitgevoerd wordt: elk probleem dat de wijkaanpak signaleert en vervolgens op het bord van de sectorale vaklui legt, moet voor iedereen zichtbaar zijn.

- Wat was/is het probleem en waar speelt het?
- Door wie gesignaleerd?
- Door wie (welke wijkambtenaar) op welk sectoraal bord gelegd?
- Wie zal het probleem wanneer en hoe oplossen?

Als het probleem is opgelost (afgesproken actie is uitgevoerd) kan het desbetreffende mini-file verhuizen naar het archief 'gereed'.

Als deze - wel beschouwd simpele- administratie door de wijkambtenaren wordt bijgehouden, zal men ongetwijfeld snel patronen kunnen zien. Dit is wat we eerder bedoelden met PAT-stellen: het **P**roblematiseren, **A**nalyseren en **T**hematiseren van de problemen die de wijkaanpak signaleert en op de sectorale borden van de vaklui legt. Op basis van een dergelijke administratie kan iedereen - dus ook het GMT - de zaken volgen waarbij de PAT nadruk ons inziens bij de wijkambtenaren moet liggen.



11 De afdeling wijkaanpak



11.1 Stop de lekken

In deel I hebben wij geconstateerd dat de afdeling Wijkaanpak vanwege twee forse lekken - het opbouwwerk en de voorpostfunctie - voortdurend aan het pompen is. Het lijkt beter om tijd te nemen, deze lekken te stoppen dan te blijven pompen.

Lek 1: Voorpost Communicatie

De afdeling wijkaanpak besteedt meer tijd en energie dan wenselijk aan de zogeheten voorpostfunctie. Het adviseren, ondersteunen en coachen van ambtenaren wanneer zij beleid de wijk indragen moet goed gebeuren. Als het slecht gebeurt heeft de wijkaanpak daar ontegenzeggelijk last van. Dat wil niet zeggen dat de afdeling wijkaanpak de aangewezen partij is om die uitdragersrol op zich te nemen. De afdeling Communicatie ligt hier veel meer voor de hand. Een goed begeleide verschuiving van deze ondersteunende en adviserende taak naar de afdeling communicatie kan veel voor het functioneren van de wijkaanpak betekenen. Afspraken over overdracht van taken, zou gevolgd moeten worden door een zorgvuldige overdracht met collegiale training en intervisie.

Lek 2: Opbouwwerk

Het lek van het opbouwwerk vormt een voortdurende aanslag op de tijdsbesteding van de wijkambtenaren. Het leidt inmiddels ook tot rolverwarring bij de wijkambtenaren zelf. Zij beschouwen de directe voeding vanuit de taakgroepen en wijkteams als hun legitimatie. Terwijl zij als 'opbouwwerkers voor de systeemwereld' hun legitimatie zouden moeten ontlelen aan de resultaten die binnen de systeemwereld worden geboekt.

Herstel van het aantal uren voor het opbouwwerk en een meer buurtgerichte organisatie van het opbouwwerk, inclusief jeugd- en jongerenwerk is een noodzakelijke voorwaarde om de kwaliteit van de wijkaanpak te kunnen verbeteren. Geef elke wijk minimaal 24 uur wijkaanpak procesmanagement in de vorm van de loodsgroep: 12 uur opbouwwerk en 12 uur wijkambtenaar. Dat doet recht aan gelijkwaardigheid, kadert het proceswerk strakker in en het dwingt de opbouwwerker en wijkambtenaar om steeds goed te kijken naar een evenredige taakverdeling vanuit de eigen professie.

11.2 Herstel de wijkambtenaar

De gemeente Deventer heeft naar ons idee de afgelopen periode roofofbouw gepleegd op de wijkambtenaar door haar te overvragen, in teveel rollen te plaatsen en de voorwaarden waaronder de wijkambtenaar moet functioneren uit te holden. De wijkambtenaren zelf hebben dit proces toegedekt door waar het mis dreigde te gaan op te treden als 'reddertje'. Tegelijkertijd is het lerend vermogen van de afdeling door dit redderen en toedekken drastisch verlaagd. Enthousiasme voor nieuwe ideeën wordt getemperd door zorgen over uitvoerbaarheid en vermoeidheid.

Het voorstel voor een Sabbatsverlof voor de wijkaanpak, zou vergezeld moeten gaan van een herstelprogramma voor de wijkambtenaar. Trainingsleer maakt duidelijk dat het lichaam niet sterker wordt op het moment dat het traint, maar wanneer het stilstaat.

12 Liefde voor later: de belangrijkste aanbevelingen op een rij

12.1 Doelen, operationalisaties, meten.....ook het onzichtbare zichtbaar maken

- Formuleer een set heldere doelen die via slimme operationalisaties op een of andere - misschien soms onorthodoxe- manier meetbaar gemaakt wordt. Investeer tijd/geld om periodiek te meten en daarover te rapporteren. Bak dit 'leren via evalueren' (evalueren) in de wijkaanpak in.
- Kijk daarbij verder dan de reguliere monitor vragen over veiligheid, leefbaarheid e.d. Kijk in ieder geval ook naar de 'zin' (en lol) die wijkaanpak voor bewoners heeft (zie o.a. de vragen in par. 8.2), en kijk expliciet ook naar de maatschappelijke integratie. Ontwikkel een meetmethode die dit meet en tegelijkertijd bevordert.

12.2 Eerst de basis

- Stel per wijk een basisniveau voor schoon, heel en veilig vast (zie par. 9.1).

12.3 Vernieuwend panelen

- Vernieuw de panelmethodiek²⁴, en vul die aan zodat ook andere typen vragen boven water komen, bijvoorbeeld op het terrein van zorg, onderwijs, vrijwilligersbeleid, etc. (zie verder par. 9.2).

12.4 Behandel de kortademigheid

- De wijkaanpak heeft met haar jaarlijkse cyclus een wat kortademig karakter. Kies een wat verdere horizon (wijkprogramma in plaats van

wijkplan), maar.....ook hier geldt dat er heldere doelen vereist zijn (zie verder par. 9.3).

12.5 Agenda vormend

Naast de opbouwwerkende rol van de wijkaanpak zien we veel in de agenda vormende rol. Deze laatste rol vereist echter een nadere uitwerking.

- Voor de convenantpartners adviseren we een scheiding in kopgroep en peloton (zie par. 10.3).
- Voor het management adviseren we een simpele openbare administratie waarin de wijkaanpakkers vastleggen welke problemen ze op welke borden van de vakmanagers gelegd hebben. Na enige tijd kan de wijkaanpak PAT-steller worden Het Problematiseren, Analyseren en Thematiseren van de problemen (zie verder par. 10.4).

12.6 De afdeling Wijkaanpak

De afdeling krijgt heel veel te doen en vandaar ook de aanbeveling om voor de bezinning en reconstructie eerst maar eens wat tijd vrij te maken.

Wat er o.a. moet gebeuren:

- Wijkaanpak is geen gemeentelijke voorpost. Die uitdragende rol moet de afdeling Communicatie oppakken en uitvoeren. Draag taken over en geef zonodig training en intervisie.
- Geef het opbouwwerk meer geld/uren voor de wijkaanpak. Van belang is dat de wijkambtenaar en de opbouwwerker weer gelijkwaardig worden.
- Herstel de wijkambtenaar.

Bijlagen

Bijlage I De cijfers over leefbaarheid en veiligheid

Op basis van kwantitatief onderzoek onder de gehele Deventerse bevolking kunnen wij de resultaten (althans datgene wat de bewoners van die resultaten hebben gemerkt) in beeld brengen. Tussen 1992 en 1998 zijn de ontwikkelingen niet echt spectaculair te noemen:

"Vergelijkingen in de tijd leren dat in de loop der jaren de gemiddelde beoordeling van de leef- en woonomgeving met een tiende punt is gestegen of te wel vrijwel

constant is gebleven. Ook op hoofdlijnen kunnen de ontwikkelingen niet spectaculair worden genoemd, zo hier en daar treedt er een lichte verbetering op met soms daarna weer een kleine terugval. Ten aanzien van de verkeersveiligheid en de speelvoorzieningen - in het algemeen onderwerpen die laag scoren is het opmerkelijk dat er alleen positieve ontwikkelingen worden waargenomen. Het meest opmerkelijke voor totaal Deventer is het feit dat tussen de voorgaande metingen op hoofdlijnen in het algemeen positieve ontwikkelingen konden worden waargenomen, maar dat op onderdelen in 1998 t.o.v. 1996 de negatieve veranderingen lijken te overheersen".²⁵

Noot 24 Leg hier ook een relatie naar onze opmerkingen in 12.1.

Tussen 1998 en 2000 is de vooruitgang ook al niet groots. We citeren: ²⁶

- 1 Fysieke kwaliteit woonomgeving (bekladding, vernieling, rommel/hondenpoep): "..... uit de grafiek (kan) worden afgelezen dat in bijna alle deelgebieden van de stad de verloederingsindex is toegenomen" (pag. 6; pag. 54 laat toename van 3,4 naar 4,0 zien).
- 2 Sociale kwaliteit van de woonomgeving
 - Sociale cohesie: "Ten opzichte van 1998 valt er een daling met enkele tienden van punten waar te nemen" (pag. 7; pag. 54 laat een afname van 6,3 naar 6,0 zien).
 - Overlast (geluidsoverlast in de buurt en overlast door groepen jongeren en door omwonenden): een toename van 1,7 naar 2,1 (zie pag. 54)
- 3 Beoordeling van de buurt
 - Evaluatie van de buurt: "..... uit de grafiek (valt) af te leiden dat de veranderingen t.o.v. 1998 heel gering zijn" (pag. 8; pag. 54 laat een afname van 7,5 naar 7,4 zien).
 - Woonomgeving (rapportcijfer): "..... kan worden geconcludeerd dat de verschillen t.o.v. 1998 slechts marginaal zijn...." (pag. 10; pag. 54 laat een afname van 7,3 naar 7,2 zien).
- 4 Criminaliteit
 - Vermogensdelicten (diefstal fiets of uit/vanaf auto, vernieling/beschadiging auto, inbraak in woning): een stijging van 3,0 naar 3,3 (pag. 54).
 - Bedreiging: toename van 0,6 naar 0,7 (pag. 54).
- 5 Trots, zelfrespect en vertrouwen
 - Mede verantwoordelijkheid voor de buurt: "Opmerkelijk is ook dat dit verantwoordelijkheidsgevoel in nagenoeg alle gebieden is toegenomen...." (pag. 20; pag. 55 laat zien dat het % bewoners met een positief oordeel over medeverantwoordelijkheid toenam van 80% in 1998 naar 85% in 2000).
 - Gehechtheid aan de buurt: "Opvallend is dat er (.....) nauwelijks veranderingen vallen waar te nemen". (pag. 20; pag. 55 laat zien dat het % bewoners met een positief oordeel over gehechtheid toeneemt van 63% naar 65%).
 - Veranderingen in de buurt in het afgelopen jaar: ".... blijkt dat in het algemeen het grootste deel (bijna tweederde deel) van de Deventer bevolking van mening is dat de buurt waarin men woont er niet op vooruit of op achteruit is gegaan. Bijna 20% is van mening dat de

buurt er op achteruit gegaan is en ruim 15% is van mening dat de buurt er op vooruit gegaan is". (pag. 22)

Ook de tweejaarlijkse Politie-monitor Bevolking die de Deventer situatie van 1999 vergelijkt met die van 2001, bevat allerlei informatie over leefbaarheid en veiligheid ²⁷. Een aantal conclusies:

1 Buurtproblemen:

- "Vermogensdelicten: "De mate waarin vermogensdelicten als buurtprobleem worden ervaren, is tussen 1999 en 2001 niet significant toe- of afgenomen in de gemeente Deventer" (pag. 21)
- Verkeersoverlast: "Ten opzichte van 1999 (...) zijn er geen veranderingen opgetreden wat betreft de mate waarin verkeersoverlast als buurtprobleem wordt ervaren in de gemeente Deventer" (pag. 23)
- Dreiging: "De mate waarin dreiging wordt ervaren door de inwoners van de gemeente Deventer is niet wezenlijk afwijkend ten opzichte van die in 1999 (...)" (pag. 25)
- Verloederingsindex: "In 2001 wordt verloederingsindex sterker als buurtprobleem ervaren dan in 1999" (pag. 27 laat een stijging zien van 3,8 naar 4,2)

2 Onveiligheidsgevoelens

- Algemeen: "Er zijn geen significante verschillen ten opzichte van 1999 (...)" (pag. 31) en: "De beleving van onveiligheid in de gemeente Deventer is in 2001 ten opzichte van 1999 niet significant veranderd." (pag. 36)
- Vermijdingsgedrag (omrijden of omlopen, deur niet open doen, e.d.): "Ten opzichte van 1999 vertonen de bovenstaande percentages geen significante afwijkingen" (pag. 33)

3 Criminaliteit

- Objectgebonden slachtofferschap: "In 2001 komt slachtofferschap van fietsdiefstal in de gemeente Deventer in minder sterke mate voor dan in 1999." (pag. 39). Impliciet luidt de conclusie dat er voor wat betreft vernieling aan auto's, diefstal uit auto's, autodiefstal en (poging tot) inbraak in woningen geen significante verschillen zijn gemeten.
- Persoonsgebonden slachtofferschap (aanrijding, bedreiging, mishandeling, portemonneediefstal met/zonder geweld, overige diefstal, overige vernieling, andere delicten): "Ten opzichte van 1999 is de mate waarin de verschillende vormen van persoonsgebonden slachtofferschap voorkomen in de gemeente Deventer niet significant veranderd." (pag. 42)

Noot 25 Bron: Henk te Poele: leefbaarheidsthermometer Deventer 1998 (hoe de Deventer bevolking in de loop der jaren de diverse aspecten van de leef- en woonomgeving beoordeelt). Gemeente Deventer, Afdeling Onderzoek en Statistiek, december 1999 (pagina 18).

Noot 26 Alle citaten zijn overgenomen uit: Henk te Poele: Monitor leefbaarheid en veiligheid (de resultaten van het bewonersonderzoek onder de Deventer bevolking in het najaar van 1998 en 2000) Gemeente Deventer, afdeling Onderzoek en Statistiek, oktober 2001. Alle uitkomsten exclusief Diepenveen

Noot 27 Projectbureau Politie-monitor: Politie-monitor Bevolking 2001: uitkomsten voor de gemeente Deventer, Den Haag, juni 2002.

Of het nu een Zündapp,
solex of een scooter
was/is!

jongeren verdienen in het
verkeer ruim baan om een
levendige wijk te
bevorderen.

Volwassenen moeten niet
klagen, zij zijn ook jong
geweest.



Dit is een uitgave van de gemeente Deventer, sector Welzijn, Cultuur en Onderwijs
Tekst: Paul van Soomeren (DSP-groep) en Henk Gossink (B&CO),
Fotografie: Auke Pluim, Coördinatie Roswitha E. Rood,
Vormgeving: Impact Deventer, Oplage: 300 exemplaren
Kijk voor meer informatie over de wijkaanpak ook op www.deventer.nl

Colofon