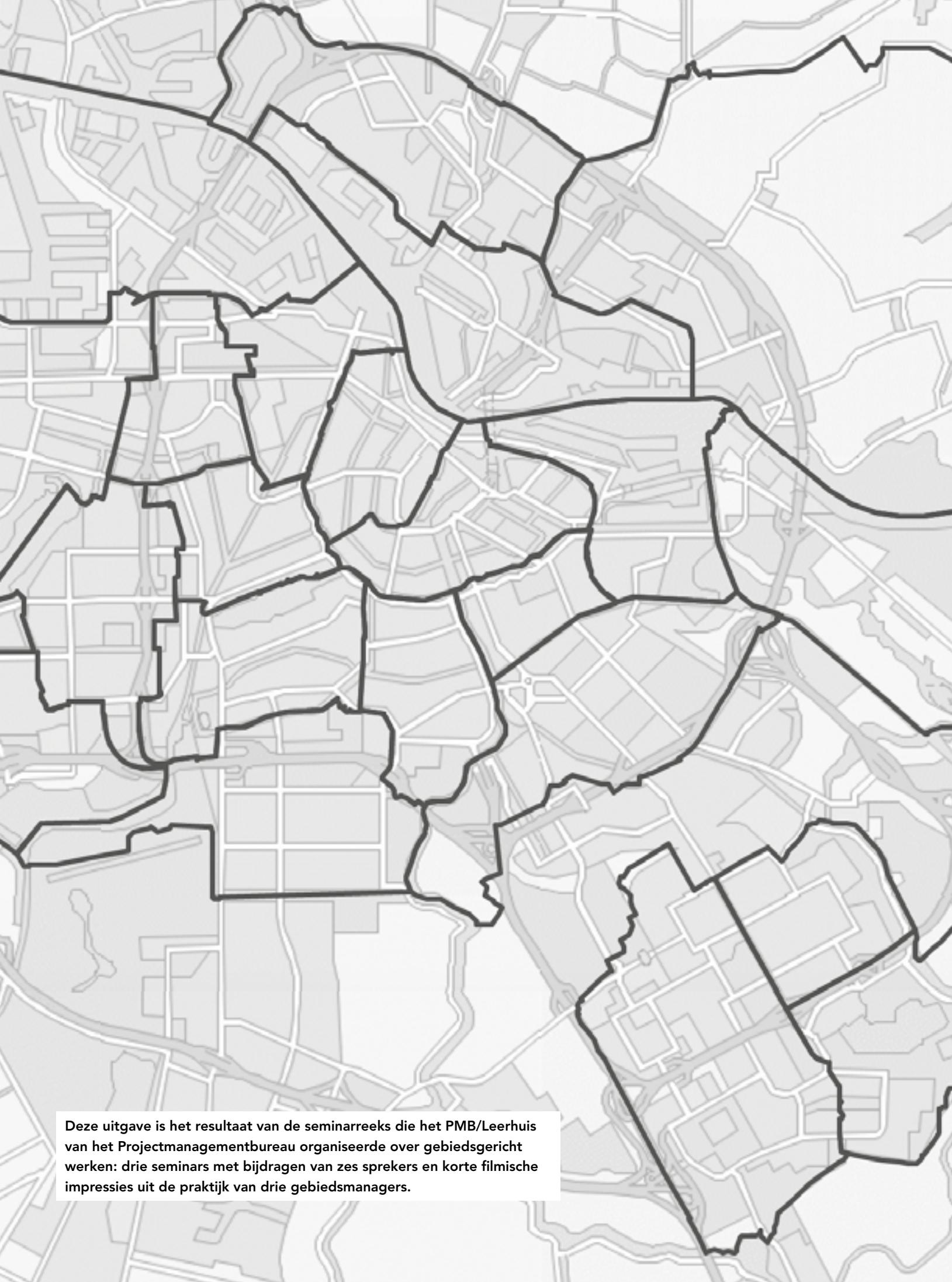




Gemeente  
Amsterdam



Werken in  
een gebied:  
gewoon doen  
in Amsterdam



## Inhoudsopgave

---

|  |                                       |    |
|--|---------------------------------------|----|
| <b>Voorwoord</b>   | Lourens Loeven                        | 4  |
| <b>Werken in een gebied: gewoon doen in Amsterdam</b>                          | Stan Majoor                           | 7  |
| <b>Seminar 1 - Dilemma's en kansen in gebiedsgericht werken</b>                |                                       |    |
| <b>Eerlijk zijn over de rol die je speelt</b>                                  | Martien Kuitenbrouwer                 | 15 |
| <b>Zo dicht mogelijk langs elkaar heen praten</b>                              | Mark van Twist                        | 18 |
| <b>Dilemma's en kansen in gebiedsgericht werken</b>                            | Samenvatting filmische bijdrage (1)   | 25 |
| <b>Seminar 2 - Kansen en dilemma's van radicale burgerparticipatie</b>         |                                       |    |
| <b>Bruggen bouwen tussen buurt en beleid</b>                                   | Eric van der Kooij                    | 28 |
| <b>Versterk de informele stad</b>  | Hendrik Wagenaar                      | 35 |
| <b>Het komt soms neer op niet-weten</b>  | Samenvatting filmische bijdrage (2)   | 43 |
| <b>Seminar 3 - Formele en informele zorg in de buurt: Voorbij de retoriek?</b> |                                       |    |
| <b>Zwem niet de keuzefuik in</b>   | Cees van der Wal                      | 46 |
| <b>Zoek de beweging in wijken!</b>   | Jos van der Lans                      | 53 |
| <b>Gebiedsgericht werken is de ultieme kans</b>                                | Samenvatting filmische bijdrage (3)   | 59 |
| <b>Gebiedsgericht werken: wat hebben we geleerd?</b>                           | Lubbert Hakvoort en Engelen Hengeveld | 63 |
| <b>Colofon</b>   |                                       |    |

## 4 Voorwoord

In de dagelijkse praktijk van gebiedsgericht werken proberen gebieds- en projectmanagers zoveel mogelijk wensen, ideeën en belangen van bewoners en belanghebbenden te integreren in het resultaat. Anderzijds moeten ze ook laveren in wisselende politieke contexten en dealen met (soms tegenstrijdige) beleidsuitgangspunten, wettelijke bepalingen, technische onmogelijkheden en met belangentegenstellingen.

Als 'aanvoerder' van het Projectmanagementbureau bestaat mijn DNA uit projectmanagerscellen, waarbij mijn hypofyse stofjes door mijn lijf stuurt die me aansporen om projectresultaten te boeken, in onze mooie stad, voor de Amsterdammers. Bij het boeken van die resultaten ben je enerzijds altijd op zoek naar nieuwe ideeën en wil je de Amsterdammer ruimte geven. Anderzijds ben je ook altijd 'representant van de formele systeemwereld'. In de wereld van gebiedsgericht werken en bottom-up initiatieven is dat een aanduiding met een negatieve connotatie, maar ik voer die titel graag als een geuzennaam. Omdat ik vind dat we in de discussie over gebiedsgericht werken juist óók de waarden van die systeemwereld moeten onderzoeken en wegen. Ik noem er vier. **Representativiteit:** vertegenwoordigen bewonersinitiatieven de belangen en wensen van een representatieve meerderheid of alleen die van de gearticuleerden en georganiseerde? **Schaal:** hoe om te gaan met strijdigheden tussen de belangen en wensen op wijkniveau en die op hogere schaalniveaus, denk aan een stedelijk trammnet of de woningbouwopgave? **Algemeen belang:** hoe om te gaan met strijdigheden tussen het alloceren (of spreiden) van bepaalde voorzieningen of functies op bepaalde plekken in de stad en het belang van betrokkenen die op die plek wonen, werken of verblijven, bijvoorbeeld (potentieel) overlastgevende voorzieningen, evenementen of hoogbouw? **Gelijkheid:** is het gewenst om een geslaagd initiatief te herhalen met een beroep op het gelijkheidsbeginsel, ook als dit bijvoorbeeld leidt tot een ongewenste annexatie van de collectieve openbare ruimte?

De bijdragen aan dit magazine zetten ons aan het denken. Bijvoorbeeld over de impact van taal op een thema als gebiedsgericht werken, over het wezenlijke verschil tussen gebiedsproblemen en problemen in een gebied, over de veelkantige verhouding tussen de formele en informele stad, over de ongewenste implicaties van het begrip 'faciliteren' en over het beperkte vermogen om te leren van geslaagde initiatieven.

Dit is wat het Projectmanagementbureau met deze uitgave wil doen: u inspireren om, ieder voor zich en met elkaar, het gebiedsgericht werken verder te brengen. Want dat is waar alle bijdragen in deze bundel convergeren: het gebiedsgericht werken in Amsterdam leunt op een mooie traditie en heeft een veelbelovende toekomst voor zich. Nu de eerste stappen zijn gezet gaan we met elkaar het gebiedsgericht werken uitbouwen en tot een succes maken. De Amsterdamer verwacht niet anders en verdient niet anders.

Lourens Loeven

Directeur Projectmanagementbureau  
Gemeente Amsterdam

Lourens Loeven  
Directeur Project-  
managementbureau,  
gemeente Amsterdam



'De aandacht voor gebiedsgericht werken moet kritisch worden gevuld'



Stan Majoor is lector coördinatie grootstedelijke vraagstukken en coördinator van het Speerpunt Urban Management bij de Hogeschool van Amsterdam. Hij promoveerde aan de Universiteit van Amsterdam waar hij ook werkzaam was als universitair docent planologie en opleidingsdirecteur. Sinds 2010 is hij adviseur bij het PMB/Leerhuis.

## Inleiding

# Werken in een gebied: gewoon doen in Amsterdam

Gebiedsgericht werken staat volop in de belangstelling in Nederland. De rijksoverheid decentraliseert verantwoordelijkheden in het ruimtelijke en sociale domein naar lagere overheden en deze decentraliseren weer vrolijk door naar stadsdelen en gebiedsteams. Gebiedsgericht werken staat kortweg voor een filosofie en methode om binnen een bepaald gebied naar problemen en kansen te kijken én te handelen. Het hangt daarmee niet alleen samen met het schaalniveau waarop de overheid aandacht, beleid en interventies vorm wil geven. Het is ook een poging de systeemwereld van het openbaar bestuur beter in lijn te brengen met veranderende maatschappelijke verhoudingen, waarin bewoners en ondernemers zich vaak lokaal willen inzetten voor medemensen of de buurt.<sup>1</sup>

door Stan Majoor

De aandacht voor gebiedsgericht werken moet vanwege twee redenen kritisch worden gevuld. Ten eerste bestaat het gevaar dat het hier om een werkwijze gaat die erg breed en op het eerste gezicht

veelbelovend is. Een werkwijze die goed past bij een tijdvak, maar die onzuiver is in analyse, doelstellingen en effecten. Het kan dan eenvoudig, in analogie van de bijdrage van Mark van Twist in deze bundel,

<sup>1</sup> Raad voor het openbaar bestuur (2012); *Loslaten in Vertrouwen. Naar een Nieuwe Verhouding tussen Overheid, Markt én Samenleving*. Den Haag, Rob.



Discussie met de zaal tijdens een van de seminars.

bij een ‘verbale vernieuwing’ blijven. Samenhangend is het tweede gevaar dat gebiedsgericht werken door de systeemwereld van de overheid wordt geïnstitutionaliseerd in bestaande processen en werkwijzen en dat het potentieel vernieuwende daarmee grotendeels wegvalt. Dat we, om met gebiedsmanager Margot Lötters te spreken die haar ervaringen in Amsterdam Slotervaart deelt in deze bundel, beleid van bovenaf de wijk in blijven duwen.

#### De zin en onzin van een ruimtelijke eenheid

In de stedenbouw wordt het begrip *Genius Loci* vaak gebruikt om de eigenheid van een bepaald gebied te duiden. In stadsplanning heeft die eigenheid de laatste decennia een positieve connotatie: deze dient gekoesterd te worden. En als zij onduidelijk is dan dient ze een handje geholpen te worden. Van thema-architectuur in nieuwe woonwijken tot uitgekiende city-marketing campagnes, de plek als ruimtelijke eenheid wordt steeds meer als een kenbaar en beïnvloedbaar object gezien. Historisch gezien is dit een interessante ontwikkeling. Vroegmiddeleeuwse steden en dorpen waren, voor de huidige standaarden, heel erg ‘eigen’. Ze hadden specifieke regels, vaak een aparte munt, een eigen dialect en eigen zeden en gebruiken. In de laatste eeuwen heeft zich, zeker niet volgens een lineaire route, een proces van natievorming voorgedaan waarin deze lokale eigenheid steeds meer opging in nationale staten, die bijvoorbeeld verantwoordelijk werden voor wetgeving, onderwijs en defensie. Met de opkomst van de verzorgingsstaten in de 20<sup>e</sup> eeuw werd dit proces nog verder verfijnd. De snelle

ontwikkeling van communicatiemiddelen, media en een toenemende individuele mobiliteit schudde onze beelden van specifieke plekken en hun eigenheid verder op. Terwijl aan het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw de eigenheid van een plek daarom zowel fysiek, mentaal als cultureel, heel anders beleefd wordt dan vroeger, is de nadruk erop in beleid, via concepten als gebiedsgericht werken recentelijk juist toegenomen.

Deze ontwikkeling via decentralisaties van bevoegdheden en beleidsvrijheid naar kleinere ruimtelijke eenheden beantwoordt aan een groeiende behoefte voorbij een centrale en verkokerde verzorgingsstaat te gaan. Specifiek in het ruimtelijke domein zagen we deze beweging al enkele decennia geleden, toen het ‘bouwen voor de buurt’ in samenspraak met bewoners opkwam als alternatief voor grootschalige stedelijke vernieuwing. Ook nu is het doel een alternatief te zoeken voor logge centrale systemen van sturing door meer ruimte te geven voor lokale afwegingen. Ook zou deze werkwijze kunnen bijdragen aan meer integrale oplossingen voor problemen die met elkaar samenhangen. Rondom beleidsdomeinen als jeugd, veiligheid en participatie bestaat vaak onvrede over sectorale aanpakken waarbij verschillende goedbedoelende organisaties in een bepaald gebied, of rondom een bepaalde cliënt, langs elkaar heen werken.

Tegelijkertijd botst gebiedsgericht werken met enkele klassieke waarden en uitgangspunten van onze opgebouwde verzorgingsstaat. In essentie ging deze tot nu toe uit van de opbouw van allerlei arrangementen zonder specifieke ruimtelijke dimensie. Waar je woont zou juist niets moeten uitmaken voor de kwaliteit van de scholing, gezondheidszorg, veiligheid en economische kansen. Het Nederlandse stelsel is gebaseerd op vooral centrale belastingheffing en principes van herverdeling. Lange tijd was dan ook een nadrukkelijk beleidsdoel van de Nederlandse overheid om de bestaande economische verschillen tussen regio’s te verminderen via specifieke investeringen en subsidieprogramma’s.

De nadruk op gebiedsgericht werken moet daarom samengaan met een reflectie op vragen als: welke aspecten van beleid en regelgeving zijn nationaal en universeel en welke lokaal? Hoe kunnen we gebiedsgericht werken innpassen in de structuren van een tot nu toe vooral nationale verzorgingsstaat? Kim Putters stelt als alternatief een ‘verzorgingsstad’ voor waarin allerlei arrangementen veel meer lokaal worden vorm gegeven.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Putters, Kim (2013); *Het Smalle Pad van Verzorgingsstaat naar Verzorgingsstad*. Geraadpleegd via [www.socialevraagstukken.nl](http://www.socialevraagstukken.nl)

## ‘Overheden moeten balanceren tussen stimuleren en reguleren van burgerparticipatie’



Of we dit willen is voor een belangrijk deel een politieke keuze. Het is wel noodzakelijk deze te maken op basis van een goede analyse van wat problemen en oplossingen op tal van beleidsterreinen nu te maken hebben met de gebieden waarin ze zich voordoen. De gewenste omslag naar gebiedsgericht werken is tot nu toe vaak theorie-arm, en vooral gedreven door een combinatie van politiek opportunisme, onvrede over huidige arrangementen en (verwachtingen over) maatschappelijke verlangens. Niet onbelangrijk is de vaak eraan gekoppelde doelstelling dat overheidsmiddelen kunnen worden bespaard, door gebruik te maken van de energie en eigen kracht van bewoners, vrijwilligers en (sociale) ondernemers. Maar wat is nu die *Genius Loci*, die eigenheid van gebieden? En wat is een daarbij passende eigenheid van oplossingen?

#### Gebiedsproblemen of problemen in een gebied

Gebiedsgericht werken richt zich in Amsterdam en in veel vergelijkbare steden veelal op thema’s rondom zorg, wonen, economie/werk en participatie. Problemen die in gebieden voorkomen hebben echter niet automatisch iets met het gebied te maken waarin ze voorkomen. Veelal hebben ze te maken met processen buiten het gebied. Het is dan ook de vraag of het gebied altijd het juiste niveau is voor het begrijpen en aanpakken van deze problemen.

Neem als voorbeeld de problematiek rondom obesitas bij kinderen. Deze kan in hogere concentratie voorkomen in bepaalde gebieden, maar heeft waarschijnlijk slechts deels met dat gebied te maken en veel meer met andere factoren. Uiteraard kunnen gebiedsfactoren, zoals een gebrek aan buitenspeelplekken of een gebrek aan winkels en restaurants met gezondere voeding een invloed hebben. Zelf een gebiedscultuur van overgewicht zou daartoe gerekend kunnen worden. Maar in ieder geval net zo belangrijk lijken kenmerken van de personen en opgroeide gezinnen. In het ‘krachtwijkenbeleid’ van voormalige minister Ella Vogelaar werd daarstig gezocht naar een methode om objectief de grootste probleemwijken van Nederland te vinden om daar met hele gerichte interventies problemen in fysieke, economische en sociale domeinen op te lossen. Onderzoek van Sako Musterd en Wim Ostendorf toonde aan dat veel problemen in deze wijken geconcentreerd waren, maar dat de problemen in deze wijken zeker niet uniek waren en op veel meer plekken voorkwamen.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Musterd, Sako en Wim Ostendorf (redactie) (2009). *Problemen in Wijken of Probleemwijken?* Assen, Gorcum.

De vraag blijft daarom steeds: wat zijn problemen in een gebied en wat zijn gebiedsproblemen? Dit is belangrijk in de afweging van oplossingen. Gebiedsproblemen rechtvaardigen een gebiedsgerichte aanpak waar in een bepaalde ruimtelijke eenheid integraal wordt gezocht naar oplossingen. Problemen in een gebied – zoals obesitas, maar denk bijvoorbeeld ook aan jeugdwelzijn – gaan waarschijnlijk juist lijden onder nieuwe begrenzingen die vaak arbitrair zijn en een bestuurlijke logica volgen. Hier zou juist een veel meer sectoroverschrijdende aanpak voordeel bieden.

#### **Vertrouwen in burger en overheid?**

Door de kracht en uniciteit van een gebied meer centraal te stellen geeft het denkkraam van het gebiedsgericht werken veel (meer) mogelijkheden om aan te sluiten bij allerlei initiatieven in buurten van bewoners of ondernemers. Gezondheidszorg, onderwijs en goed wonen waren voor de opkomst van de verzorgingsstaat vaak domeinen waar het maatschappelijk middenveld het voortouw nam. In de loop van de 20<sup>e</sup> eeuw zijn de organisatievormen die hieruit zijn ontstaan geprofessionaliseerd, verzelfstandigd en gefuseerd tot organisaties van grote omvang. In deze domeinen zien we een duidelijke roep vanuit een veranderende maatschappij voor meer ruimte voor eigen initiatief, voor kleinschaligheid en zeggenschap. Justus Uitermark signaleert daarbij een belangrijke paradox: terwijl uit tal van onderzoeken blijkt dat de burger steeds minder vertrouwen heeft in de politiek, heeft de politiek steeds meer vertrouwen in de burger.<sup>4</sup> Tenminste, dat komt naar voren in tal van rapporten en beleidsnotities, waarin de overheid zich opstelt in een veel meer faciliterende rol.<sup>5</sup> Het past goed bij een tijd van hernieuwde aandacht voor de kracht van ‘onderop’: met waardering voor een grote variëteit aan burgerinitiatieven, vaak gefaciliteerd door een nieuwe groep stedelijke professionals.<sup>6</sup> Burgercoöperaties rondom zorg, economische ontwikkeling en energievoorziening ambiëren om deze krachten om te zetten tot duurzame waardegeneratie. Kleinschaligheid, nabijheid en een gebiedsgerichte focus zijn daarbij vaak belangrijk, juist als reactie op de anonimitet en groot-schaligheid van bestaande arrangementen.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Uitermark, Justus (2014); *Verlangen naar Wikitopia. Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam*.

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld: Boer, Nico de en Jos van der Lans (2013); *Burgerkracht in de Wijk. Sociale Wijkteams en de Lokalisering van de Verzorgingsstaat*. Den Haag: Platform 31.

<sup>6</sup> Franke, Simon, Jeroen Niemans en Frans Soeterbroek (redactie) (2015); *Het Nieuwe Stadsmaken. Van Gedreven Pionieren naar Gelijk Speelveld*. Amsterdam, Trancy\*Valiz.

<sup>7</sup> Hilhorst, Pieter en Jos van der Lans (2013); *Sociaal doe-het-zelfen. De Idealen en de Politieke Praktijk*. Amsterdam, AtlasContact.

Dit is een fascinerende ontwikkeling die een belangrijke drijfveer voor een lokale overheid kan zijn voor een meer gebiedsgerichte aanpak op sommige domeinen. Drie aspecten van deze beweging verdienen vanwege het thema van deze uitgave speciale aandacht. Het eerste aspect is de geografische dimensie: de vaak gewenste samenwerking tussen buurtbewoners en hun (collectieve) initiatieven en een meer faciliterende overheid lijkt vooral goed tot stand te komen in wijken met bepaalde bewonerskenmerken. Nederland is internationaal een van de kampioenen als het gaat om de vrijwillige inzet van mensen voor verenigingen en mantelzorg. Deze inzet is echter niet gelijk verdeeld, zowel qua persoonseigenschappen (veel mantelzorg komt op de schouders van vrouwen van middelbare leeftijd), maar ook qua geografie. Vooral in wijken waar hoger opgeleiden en mensen met meer sociale netwerken wonen, wordt meer burgerkracht waargenomen.<sup>8</sup> Maar ook binnen die wijken kunnen belangrijke verschillen zijn. Het Sociaal Cultureel Planbureau merkt op dat in de eerder genoemde krachtwijken vaak maar een kleine groep bewoners participeert.<sup>9</sup> Gebiedsgericht werken dat zich vooral richt op het faciliteren van de kracht van onderop moet accepteren dat verschillen tussen wijken en tussen groepen bewoners in wijken hierdoor vergroot worden. Dit in tegenstelling tot de eerder aangehaalde oorspronkelijke meer emancipatoire doelstellingen van de verzorgingsstaat.

Het tweede aspect in de relatie burger – overheid in de ontwikkeling naar meer coproductie is dat dit niet altijd hand in hand gaat met een groeiend vertrouwen tussen beide. Participatietajecten lopen vaak uit op teleurstellingen, zowel voor burgers als voor de staat. Die eerste groep ziet een overheid die natuurlijke reflexen heeft om zaken toch te willen organiseren op een eigen manier. Dit zijn de bekende kaders, procedures en werkwijzen waar burgers vaak tegenaan lopen. Terwijl anderzijds een overheid zich vaak geconfronteerd voelt met initiatieven die andere maatschappelijke verlangens in de weg zitten, die soms discriminatoir zijn of botsen met wetten en regels. Overheden moeten daartoe steeds balanceren tussen het stimuleren en reguleren van burgerparticipatie. Het gaat om een spanning tussen toelaten van variëteit enerzijds en mechanismen van controle en sturing anderzijds. Zoals eerder aangegeven

Handelende professionals staan centraal in de seminarreeks van het PMB/Leerhuis.



## **‘Een gebiedsagenda en een gebiedsplan volgens een vaste systematiek en planning staat op gespannen voet met de dynamiek in een gebied’**

zijn vooral die laatste aspecten traditionele rollen van een overheid in een rechtsstaat en verzorgingsstaat.

Tenslotte is in een nauwere samenwerking tussen burgers en overheid de relatie met de officiële politieke kaders van belang. De rol van gekozen bestuurders en hun controllerende volksvertegenwoordigers is in een situatie waarin de overheid veel minder zelf stuurt maar reageert lastig. Deels komt dat omdat veel bestuurders zelf willen sturen: ze zijn opgeklommen in een partijsysteem waarin juist ambitie, doorzettingsvermogen en overtuigingskracht centraal staan. Eigenschappen die niet altijd makkelijk samengaan met een meer faciliterende stijl van besturen. Het gaat hier ook om het vraagstuk wat de functie van onze democratische organen is ten opzichte van burgerinitiatieven: welke rol nemen gekozen volksvertegenwoordigers in ten opzichte van deze initiatieven? En breder: wanneer de nadruk meer komt te liggen op een gebiedsgerichte aanpak van wonen, zorg, integratie en veiligheid, zijn er dan genoeg democratische checks en balances in ons systeem? Putters uit een terechte zorg over een gebrek aan deskundige regionale en lokale pers en media die deze nieuwe arrangementen kritisch kan volgen.<sup>10</sup>

#### **De dilemma's van de handelende professional**

Hiermee komen we bij een belangrijk onderwerp als het gaat om het meer praktisch vormgeven van gebiedsgericht werken. Wat vraagt dat van een overheid en, meer specifiek, van een handelende professional als een beleidsambtenaar of gebiedsmanager daarin? Het vraagt ten eerste om het omgaan met spanningen. Dit betekent een open houding richting wensen, verlangens en initiatieven uit gebieden. En het vraagt dus ook, vooral in zwakkere gebieden, het actief ophalen, faciliteren en mobiliseren van deze krachten en kennis van onderop. In de tijd van de stadsvernieuwing waren het de ‘voorpost ambtenaren’ die dit vanuit kantoorjes in wijken vorm gaven. Zij waren typische street-level bureaucrats die enerzijds de taal spraken van bewoners en lokale ondernemers en hun vertrouwen probeerden te winnen en anderzijds een hard robbertje vochten met collega’s op het stadhuis.<sup>11</sup> In essentie is dat niet veranderd.

In Amsterdam zijn tegenwoordig gebiedsmanagers, gebiedscoördinatoren en gebiedsmakelaars aangesteld die dezelfde lastige taak hebben. Zij moeten continu balanceren in hun rol. De Raad voor het Openbaar Bestuur

<sup>10</sup> Putters, Kim (2013); *Het Smalle Pad van Verzorgingsstaat naar Verzorgingsstad*. Geraadpleegd via [www.socialevraagstukken.nl](http://www.socialevraagstukken.nl)

<sup>11</sup> Lipsky, Michael (1980); *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russel Sage.

waarschuwt daarbij voor de vaste drie valkuilen van de overheid wanneer het initiatieven vanuit de samenleving betreft: het overvragen van vrijwilligers, het overnemen van het initiatief of het overspoelen van het initiatief met procedures en regels.<sup>12</sup>

Een continue spanning is dat de formele wereld van de overheid zich vaak moeilijk verenigt met een puur gebiedsgerichte, meer opportunistische aanpak. Bij de gemeente Amsterdam is dit zichtbaar: gebiedsgericht werken is het uitgangspunt, maar dat moet wel passen binnen een structuur van een ‘gebiedscyclus’. Er is een gebiedsagenda en een gebiedsplan, die volgens een vaste systematiek en planning worden aangepast en stroken met een ‘planning en control cyclus’. Dit is zoals een overheid traditioneel werkt: instrumenten worden leidend gemaakt voor de manier waarop de overheid met een gebied omgaat. Dit staat uiteraard op gespannen voet met de werkelijke dynamiek in een gebied. Vanuit het oogpunt van afrekenbaarheid en betrouwbaarheid van het bestuur is het echter wel goed te verdedigen. Een typisch voorbeeld van deze spanning is te vinden in de roep om gebiedsgericht af te rekenen op de resultaten van interventies. Dit is bestuurlijk begrijpelijk maar methodologisch problematisch. Uiteraard kan je vele zaken op gebiedsniveau meten en daaruit de hoop putten objectief iets te kunnen zeggen over de effecten van het beleid. Maar in multi-probleemsituaties waarin ook nog een moeilijk onderscheid bestaat tussen gebiedsproblemen en problemen in een gebied, is dit bijna onmogelijk. Om een voorbeeld te geven: gebiedsgericht beleid in achterstandswijken dat zich richt op economische participatie van bewoners kan ertoe resulteren dat succesvolle bewoners uit de wijk verhuizen omdat daarmee hun mogelijkheden vergroot worden. Op gebiedsniveau blijft een wijk dan slecht scoren op economische indicatoren, dus krijgt de gebiedsmanager te maken met een chagrijnige wethouder, terwijl het beleid op persoonsniveau succesvol is geweest!

## Dilemma's en kansen in Amsterdam

In deze bundel stellen we recente ervaringen uit Amsterdam rondom gebiedsgericht werken centraal en reflecteren daarin op dilemma's en kansen. Gedurende 2015 organiseerde het Projectmanagementbureau van de gemeente Amsterdam drie seminars waar

verschillende sprekers in zijn gegaan op hun praktische ervaringen en reflecties met gebiedsgericht werken. We hebben daarbij geprobeerd insiders en kritische outsiders bijeen te brengen. Het eerste seminar van de reeks ging over de verschillende rollen van partijen in gebiedsgericht werken. Martien Kuitenhout, consultant, onderzoeker en voormalig stadsdeelvoorzitter, pleit voor heldere spelregels om gebiedsgericht werken te laten excelleren, meer dan een vaste bestuurlijke reflex van instrumenten. Mark van Twist, hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit, deed veel empirisch onderzoek naar hoe gemeentelijke professionals gebiedsgericht proberen te werken en hoe ze ervoor spreken. Vooral de alledaagse taal intrigeert hem: achter de uitspraak van een professional ‘gewoon iets te doen’ in een gebied, zit vaak juist een hele ongewone handeling.

Het tweede seminar beschouwde drukte in de Amsterdamse buurt De Pijp en de rol die bewoners kunnen spelen bij oplossingen. Eric van der Kooij, van de gemeente Amsterdam, analyseert hoe dit onderwerp geadresseerd wordt via een beleid genaamd Stad in Balans. Hendrik Wagenaar, hoogleraar Urban Studies aan de Universiteit van Sheffield, schetst wat er nodig is om de kloof tussen burger en politiek te verkleinen. En dat is urgent rondom de drukteproblematiek die in De Pijp, en vele andere delen van het centrum van Amsterdam gevoelig ligt. Tegelijkertijd loopt het gebiedsgericht werken hier ook tegen haar grenzen op: de onderliggende fundamentele problemen - en sommige oplossingen - gaan ver voorbij wat er op gebiedsniveau besproken en gerealiseerd kan worden. Extreme drukte is een probleem in een gebied, maar niet automatisch een gebiedsprobleem.

Het derde seminar behandelde het gebiedsgericht organiseren van zorg. Cees van der Wal, bestuurder bij MEE Amstel en Zaan, en Jos van der Lans, zelfstandig publicist, reflecteren op de eerste ervaringen met de grote decentralisaties die hierin plaats hebben gevonden. Er is veel overhoop gehaald en soms dreigen goede bedoelingen te stranden in bureaucratische reflexen. Het uitgangspunt om zorg dichterbij cliënten te organiseren is goed. Nu is vooral rust nodig om werkwijzen verder te ontwikkelen en om structureel te leren.

12 Raad voor het openbaar bestuur (2012); *Loslaten in Vertrouwen. Naar een Nieuwe Verhouding tussen Overheid, Markt én Samenleving*. Den Haag, Rob.

De bijdragen van de sprekers worden aangevuld met korte documentaires van drie Amsterdamse gebiedsmanagers die ingaan op de dilemma's van gebiedsgericht werken in hun wijken die samenhangen met deze thema's: Marije Bierlaagh over de waarden en potenties van buurtinitiatieven en de botsingen met de systemen van de overheid in De Baarsjes en de Indische buurt, Arie Roos over actieve burgers in De Pijp en het (on)vermogen van de overheid hiermee om te gaan en Margot Lötters over de relatie tussen formele en informele zorg in Slotervaart.

## Conclusie

Gebiedsgericht werken in Amsterdam bouwt voort op vele initiatieven van burgers, organisaties en ondernemers in wijken. De gemeente probeert zich een filosofie en werkwijze eigen te maken om deze energie beter te faciliteren, af en toe bij te sturen of te stimuleren. Dit is uiteraard een proces van vallen en opstaan. In de geest van het concept past ook een aanpak van ‘gewoon doen’.

Conceptuele of theoretische beschouwingen over het begrip zijn belangrijk, maar alleen in interactie met ervaringen uit de praktijk. Juist daarin moet blijken of gebiedsgericht werken echt een innovatie kan zijn en of het meer is dan een nieuwe retorische verpakking. De oogst is redelijk positief: in allerlei domeinen is er erkenning van een noodzakelijke omslag. Maar zoals we aangaven, gebiedsgericht werken zou nooit een panacee moeten worden voor alle probleem- en oplossingsorientaties van een lokale overheid. Juist bij gebiedsgericht werken hoort een goede analyse van wat er speelt in een gebied en dat is bijna altijd een complexe interactie tussen heel lokale en bredere processen die een gebied overstijgen. Daarmee is werken in een gebied vooral een besef van maatwerk, van het belang van het secuur lezen van een omgeving, van het meebewegen met haar inwoners en van het leren improviseren van een overheid.

Discussie over een stelling tijdens een van de seminars.





Martien Kuitenbrouwer is directeur van het Public Mediation Programma van de Universiteit van Amsterdam. Daarnaast is ze associate bij de Lysias Consulting Group. Eerder was ze stadsdeelvoorzitter in Amsterdam Westerpark en Amsterdam-West.

# Eerlijk zijn over de rol die je speelt

Gebiedsgericht werken staat nog in de kinderschoenen. Dat vraagt creativiteit en improvisatievermogen. Het is belangrijk dat de vraag en niet het aanbod centraal staat. En gezien de batterij aan instrumenten die in stelling wordt gebracht om gebiedsgericht werken op te tuigen ligt dat risico wel op de loer. Dat mag volgens oud-stadsdeelvoorzitter Martien Kuitenbrouwer niet gebeuren en daar moet de gebiedsmanager voor waken.

door Martien Kuitenbrouwer

Het is nog erg zoeken hoe gebiedsgericht werken vorm wordt gegeven. Op dit moment is het nog mager: we verbinden alle programma's met elkaar, dat maken we integraal, we halen de platte opgaves op en we gaan het uitvoeren. Maar gebiedsgericht werken is meer dan het prikkertje tussen alle afdelingen in de stad die integraal gaan samenwerken. Het is óók of misschien wel juist het prikkertje tussen de georganiseerde wereld van de overheid en de leef- en belevenswereld van een buurt. Dat vergt een andere houding van de overheid. Daarom ben ik ook geen fan van de term 'faciliteren', want daar gaat de suggestie van uit dat de samenleving vraagt en de overheid draait en zo zit het niet; het is zoeken naar de juiste manier van samenwerken en roerverdeling. Het is lastig om gebiedsgericht werken te definiëren, maar je kijkt in elk geval vanuit een geografische opgave naar kansen, potenties en problemen die in een gebied liggen. Waarbij het aanbod van de stad gecombineerd wordt met het aanbod vanuit het gebied zelf. Dus het is niet alleen maar integraal werken, maar juist de combinatie met de inbreng uit de buurt zelf.

## Puzzel

Initiatieven uit de buurt kennen vaak een integraal karakter omdat een leven zo nu eenmaal in elkaar zit: een woonvraag en een zorgvraag, een sociaal vraagstuk en een economisch vraagstuk, een veiligheidsvraagstuk en een maatschappelijk of ruimtelijk vraagstuk. Vanuit de stadsdelen was daar ook iets meer integrale sturing op, omdat die integraliteit ook in het bestuur vertegenwoordigd was. Nu staat het bestuur niet alleen op grotere afstand, maar is ook het mandaat veel kleiner geworden en heb je echt de programma's gebiedsgericht werken nodig om de samenhang er alsnog in te krijgen. Het is ook de vraag hoe zich de bestuurscommissies in dit opzicht gaan verhouden tot de gekozen bestuurslaag en de initiatieven uit de buurten. Dat is nog een puzzel die gelegd moet worden. Ik hoop dat het meer wordt dan samen met de (lijn-) afdelingen 'iets' te gaan doen voor een gebied. Dat zou teveel aanbodgericht zijn gedacht.

## Schuldig

En dat is meteen ook de grootste uitdaging als je kijkt naar de instrumenten die nu ontwikkeld worden: gebiedscyclus, gebiedsagenda, gebiedsplanning. Dat past helemaal in het systeem van hoe de overheid werkt: initiatieven moeten passen in de agenda. Zo maak je de instrumenten leidend voor de manier waarop je als overheid met een gebied omgaat. Terwijl het er bij gebiedsgericht werken om gaat dat je allianties zoekt met bewoners en ondernemers die een hele andere dynamiek kennen. Ik heb mij in mijn tijd als stadsdeelvoorzitter in West ook schuldig gemaakt aan zo'n aanbodgerichte benadering, dat zit heel erg in ons systeem, dus ik weet waarover ik het heb.

## Coalitie

We hadden een gebiedsagenda waarin bewoners ook met punten konden komen. Dan werd gekeken welke kansen er lagen, hoe we dat aan elkaar gingen plakken en hoe we er geld voor konden vrijmaken. Dat was een vorm van inspraak: wat vinden jullie nou belangrijk in dit gebied. De prioriteiten werden doorvertaald in de begroting. Punt was alleen: dat proces moest ruim vóór 1 oktober af zijn, want dan moet de begroting klaar zijn. Terwijl de leefwereld van een buurt zich natuurlijk niet laat leiden door de begrotingscyclus, wat dan tot onbegrip leidt als het om urgente maatregelen als acute overlast of sociale onveiligheid gaat. Gebiedsgericht werken moet volgens mij per gebied de koppeling maken tussen de georganiseerde efficiency van de overheid enerzijds en de dynamiek van

de mensen die er wonen en werken anderzijds. Zo'n coalitie kan van gebied tot gebied verschillen. Het team gebiedsgericht werken moet daarbij een zo groot mogelijk flexibiliteit kunnen opbrengen en dat moet je losmaken van de standaard instrumenten want anders gaat dat ten koste van maatwerk.

## Inclusief

Dat neemt niet weg dat één ding duidelijk moet zijn: publieke verantwoording van publieke middelen is het exclusieve domein van de overheid. Dat is een hard uitgangspunt. Daar kan je niet omheen. Maar tegelijkertijd moet je het als 'orde' wel zo organiseren dat de 'wanorde' de ruimte krijgt om dingen te doen. Dat moet het andere uitgangspunt zijn voor de gebiedsmanager. Dat betekent dus niet: u vraagt, wij draaien. Dan laat je het los, terwijl je het volgens mij anders moet vastpakken. Bewoners, kleine en grote ondernemers zouden wat mij betreft zelfs eisen mogen stellen aan de werkwijze van de gebiedsmanager, die in dat opzicht echt de rol van intermediair moet pakken. Tegelijkertijd moet een gebiedsmanager er dan wel goed op letten dat initiatieven uit de buurt 'inclusief' genoeg zijn. Het gaat immers om publiek geld en publiek ruimtebeslag. Dat is een risico en dat vraagt wat van zo'n programma als gebiedsgericht werken. Neemt een buurt bijvoorbeeld het initiatief tot de aanleg van een moestuin, dan moet die moestuin voor iedereen toegankelijk zijn en niet alleen voor een kleine groep.

## Dubbelrol

Je moet als gebiedsmanager eerlijk zijn over de rol die je speelt en kunt spelen. En dat is een dubbelrol: werk je voor de een of voor de ander? Voor de bestuurlijke politieke kant of voor de buurt en haar bewoners? Het antwoord is: voor beide. Aan de ene kant zorg je er voor dat het organiserend vermogen uit de buurt ook echt wat kan bijdragen en aan de andere kant heb je de taak om te onderzoeken hoe de overheid zich daartoe zou moeten en kunnen verhouden. Immers: institutionele, politieke of beleidsbelangen kunnen zich tegen een buurtinitiatief verzetten. Dat zal je als gebiedsmanager transparant op tafel moeten leggen, anders weet de buurt niet met welke exponent van de overheid ze aan tafel zit. Je staat boven de partijen en kijkt of iedereen het met elkaar kan vinden. Dat betekent dat je de ruimte waarin je actief bent, zo groot mogelijk moet zien te houden. De valkuil is dan dat beide kanten zeggen dat je het niet goed doet, terwijl je het dan juist wél goed doet.

# 'Ik ben geen fan van de term *faciliteren*, daar gaat de suggestie van uit dat de samenleving vraagt en de overheid draait'

## Dilemma's

Tegelijkertijd mag je je ook bewust zijn van de dilemma's van de twee andere partijen: hoe verhoudt een bestuurder zich tot initiatieven uit de buurt die niet stroken met zijn/haar plannen? Hoe kan een bestuurder op een andere manier gezag en autoriteit inzetten zonder van bestuurlijke bevoegdheden en positie gebruik te maken? Dat is een kwestie van publiek leiderschap. Daar moet je als gebiedsmanager oog voor hebben. En het dilemma voor bewoners is: hoe organiseer je jezelf, hoe maak je jezelf inclusief en representatief. Want je kunt als individu wel van alles willen, maar het gaat wel om de buurt. Een tweede aandachtspunt voor de gebiedsmanager is dat buurtondernemers en ZZP'ers voor zichzelf steeds vaker een rol zien weggelegd bij gebiedsgericht werken. Hoe verhoudt zich dat tot vrijwilligers? Hoe ga je om met verdiensten en vergoedingen? Je moet je als bewoner continu blijven realiseren dat je het doet voor de publie-

Buurtnoestuin  
op het Makassarplein.



ke zaak met publieke middelen in de publieke ruimte. Je zult immers wel verantwoording moeten afleggen. Daar moet de gebiedsmanager bewoners ook op aanspreken.

## Spel

Het is een dynamisch samenspel. Als ik het moet samenvatten: *it takes two to tango*. In dat opzicht werken spelregels volgens mij beter dan de ontwikkeling van een vast instrumentarium. Het maken van spelregels zou eigenlijk een spelregel moeten zijn. Bijvoorbeeld om in een zo vroeg mogelijk stadium de condities duidelijk te maken waaronder een buurtinitiatief kansrijk is. Dan kun je namelijk nog kijken wat vanuit het perspectief van de overheid onderhandelbaar is en wat tot het vaste kader behoort. Want dat is ook niet altijd gegeven. Spelregels beginnen met een duidelijk overzicht: wie is wie, welke mensen zijn beschikbaar voor de begeleiding van initiatieven, welk percentage van je budget laat je eigenlijk vrij. De overheid komt dan meer in de rol van een spelverdeeler die de spelregels opstelt, die zo flexibel zijn dat een buurt wordt uitgenodigd om mee te doen: bewoners, ondernemers, zorgcorporaties, politie, onderwijsinstellingen. Misschien kun je er als het om gebiedsgericht werken gaan zelfs nog verder over denken en als stad zeggen: we hebben geen doortimmerd beleid, maar we hebben spelregels voor die zaken die nodig zijn om met elkaar - buurt en gemeente - af te spreken. Dan staat de uitkomst ook niet vast, maar heeft een buurt wel het gevoel dat ze er meer invloed op kan uitoefenen.

# Zo dicht mogelijk langs elkaar heen praten

Mark van Twist kiest voor een taalkundige benadering van het fenomeen gebiedsgericht werken. Taal beschrijft niet alleen de werkelijkheid, maar schept die werkelijkheid ook en geeft die vorm. Daarom speelt taal ook een cruciale rol bij een opkomend fenomeen als gebiedsgericht werken, waarbij enerzijds een bestuurlijke, professionele en ambtelijke wereld betrokken is, terwijl tegelijkertijd de betrokkenheid wordt gezocht van buurtbewoners en ondernemers. Twee totaal verschillende werelden, twee totaal verschillende talen. Als je dan niet oppast, krijgt gebiedsgericht werken straks vorm in een dialoog van doven.

door Mark van Twist

Mark van Twist is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam, waar hij ook promoveerde. Daarnaast is hij decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

'Door dingen, gebeurtenissen, acties bij naam te noemen, kunnen we erover praten'



## 'Gewoon duidt vaak op een - vanuit de overheid - ongewoon fenomeen, namelijk de moed om te handelen buiten de protocollen en structuren van de overheidsorganisatie'

Tijdens ons onderzoek naar participatiepraktijken in Amsterdam-West viel het ons op dat 'gewoon...' een veel gebezigde uitdrukking was: Gewoon ergens op af gaan, gewoon even iets regelen... Maar juist dat gewone duidt vaak op een - vanuit het perspectief van de overheid - ongewoon fenomeen, namelijk de moed om te handelen buiten de protocollen en structuren van de overheidsorganisatie. Bewoners en ondernemers voelen zich niet thuis in de beleidstaal, maar bij gebrek aan een passender repertoire proberen ze zich er mee te behelpen in de veronderstelling dat het nu eenmaal zo werkt. Maar door zich uit beleefdheid of uit pragmatische overwegingen te schikken naar een taal waarop de overheid het patent heeft, onderschatten ze welke gevolgen de keuze voor een (schijnbaar vanzelfsprekend) vocabulaire heeft voor de praktijk van gebiedsgericht werken. Om van gebiedsgericht werken een succes te maken zullen we in de context van de overheid weer een taal moeten vinden voor het 'gewone'. En dat is een andere taal dan de institutionele taal, de politiek-bestuurlijke taal of een technische taal. Geen beleidsjargon, geen jubeltaal, maar een taal van het alledaagse. Want als we juist voor dat alledaagse onvoldoende woorden hebben, kan gebiedsgericht werken wel eens tot heel veel frustratie leiden, waarmee uiteindelijk het tegenovergestelde van betrokkenheid wordt bewerkstelligd. Welkom in de wondere wereld van de taal.

Heel basaal is dan de vraag van waaruit ik vertrek: wat is dat eigenlijk, gebiedsgericht werken? Of beter nog (want minder existentialistisch in de begripsopvatting): wat bedoelen mensen eigenlijk als ze spreken over gebiedsgericht werken? Wat voor beelden roept een beleidsconcept als gebiedsgericht werken op? Welke handelingspraktijken worden ermee in taal gevangen en onder woorden gebracht (letterlijk en figuurlijk)? Maar ook: welke handelingspraktijken worden verzwegen, of scherper nog: welke worden ermee de stilte in geduwde?

### Scheppende woorden

Het centraal stellen van taal komt voort uit gedachte dat we in de beleidspraktijk niet alleen zeggen wat we zien maar ook omgekeerd zien wat we zeggen. Hoe wij maatschappelijke kwesties 'vertalen' maakt verschil voor de manier waarop wij die kwesties voor onszelf en zeker ook voor anderen 'verbeeldlen'. Door dingen, gebeurtenissen, acties bij naam te noemen, kunnen we erover praten. Belangrijk is het daarbij te bedenken dat woorden niet slechts een omhulsel zijn dat je er alleen maar hoeft af te krabben om (alsnog) bij de echte werkelijkheid uit te komen, maar dat woorden ook zelf generatief zijn – in die zin dat ze zelf scheppend zijn voor een talige werkelijkheid die we vervolgens als echt ontmoeten. Woorden die resoneren slaan neer in handelingspraktijken; mensen nemen ze over, gebruiken ze om betekenis te geven aan hun eigen ervaringen en waarnemingen en gaan ernaar handelen. Voorbeelden zijn er te over in de beleidspraktijk, waar voortdurend nieuwe concepten worden geïntroduceerd in een poging om verandering te bewerkstelligen, denk aan publiek-private samenwerking, zelfbeheer, integraal management, procesarchitectuur, open planprocessen, interactieve beleidsvorming, netwerksturing en nu dus ook: gebiedsgericht werken. 'Verbale vernieuwing' noemde ik dat ooit in mijn proefschrift. Soms werkt dat, vaker niet. Naar mijn idee loont het de moeite om nog eens wat preciezer vanuit de invalshoek van taal naar zoets als gebiedsgericht werken te kijken. Voor mij is het in dat licht heel wezenlijk een aantal typen taal te onderscheiden.

### Taal zonder tegenspraak

Om te beginnen denk ik daarbij aan *jubeljargon*, ook wel aangeduid als de categorie applaustermen, hoerabegrippen en ok-woorden. Dat is het type taal dat als het ware vanzelf instemming genereert. Het gaat dan dus om woorden en begrippen die goed vallen en prima

klinken, misschien wel omdat ze de achterliggende dilemma's en onderliggende afwegingen onzichtbaar maken. Het is de taal die gebruikt wordt door mensen die zich maar moeilijk laten tegenspreken, met teksten als: 'we moeten kiezen voor een integrale aanpak, met een daadkrachtige leider die heldere besluiten neemt en zich transparant wil verantwoorden over een strategische visie die mensen meeneemt op weg naar een betere toekomst'. Of zoets. Gebiedsgericht werken zou zo maar in die categorie terecht kunnen komen, althans op dit moment. Wie kan er immers tegen zijn? Werken met aandacht voor wat er speelt in het gebied, dus gericht op wat er concreet aan de orde is in een specifiek gebied aan het werk zijn? Klinkt geweldig, moeten we doen!

### Besmette begrippen

Een volgende type taal dat ik als tegenhanger hiervan zou willen bespreken is de *taboetaal*, ook wel aangeduid als de categorie besmette begrippen. Dat is vaak voormalig jubeljargon dat het (even) niet zo goed meer doet; woorden die mensen zat zijn, waar ze zich niet meer mee willen verbinden, die (inmiddels) allergie en irritatie oproepen – en dan ineens thuishoren in het taalspel dat wel cynisch is gemunt als de bullshit bingo. Op dit moment zit vooral de taal van het bedrijfsleven (figuurlijk althans) in de hoek waar de klappen vallen: een woord als rendementsdenken kan echt niet meer, net zo min als afrekenen op prestaties, contractualisering of een competitieve instelling. Economisme is fout. Ook de 'vaagtaal' van de ambtelijke professie behoort voor velen tot die categorie. Spreken over dossiers, regels en beleid werkt even niet zo goed op dit moment. Maar ook sommige hosannabegrippen van een jaar of wat geleden zijn alweer hard op weg taboetaal te worden, denk maar aan een notie als 'de participatiesamenleving' of de 'doe-democratie' bijvoorbeeld. Gebiedsgericht werken is nog geen besmet begrip, maar het kan snel gaan met de slijtage en het risico is er zeker – bijvoorbeeld als het op zeker moment te succesvol wordt en teveel gepoogd wordt om het precies te maken, in kaders te vangen, in aanpakken te formaliseren, in procedures en handboeken te vervatten, in flitsende brochures en machtig mooie filmpjes gevangen – waardoor een politiek bestuurder in de verleiding zou kunnen komen het te willen 'opschalen' en 'uitrollen' over de stad (let op de taal!).

### Overtreffende taal

Een ander taaltype dat ik wel interessant vind om hier te onderscheiden is dat van de roeptoetertekst; dat is de taal van de overtreffende trap die eerst en vooral bedoeld is om de ander te overschreeuen. Het gebruik ervan komt veel voor in sterk geopolitiseerde of door medialogica geregeerde contexten. Daar vindt al snel begripsinflatie plaats, in de hoop een zichtbare en hoorbare plek te bemachtigen in de woordenstrijd. Met als gevolg dat wat eerst als een vervelende gebeurtenis wordt aangemerkt, als een ernstig incident wordt verwoord en vervolgens zelfs wordt herdoopt tot een diepe crisis om in termen van taal te eindigen als een ramp van onoverzienbare proporties. Denk aan de watertaal rond het asielbeleid, waar het beeld van een aanzwellende stroom uiteindelijk leidt tot de roep om de stroom in te dammen teneinde een tsunami aan vluchtelingen te voorkomen. Gebiedsgericht werken is op zichzelf niet erg bevattelijk voor een taal van de overtreffende trap, maar dat is met



name zo omdat het ook (nog) niet sterk geopolitiseerd is en de medialogica er niet regeert. Dat kan zomaar anders worden als er (onverhooppt, maar juist bij succes ook tot op zekere hoogte onvermijdelijk) dingen misgaan in de stad, en het gebiedsgericht werken de schuld daarvan in de schoenen geschoven krijgt. Dan is ineens de vraag: wat kost dat eigenlijk, wat levert het op, werkt het wel? En in die ‘con-tekst’ kan het gesprek over gebiedsgericht werken ineens ook een heel onaangename toon krijgen.

#### Voorbij vanzelfsprekende taal

Tegenover dat type taal staat het *bargoens*; de taal van de technocratie die precies omgekeerd werkt (politiseering wordt voor alles voorkomen), maar die overigens minstens even gevraagd is – precies door het kleurloze en geurloze karakter daarvan. Wie zichzelf overschreewt door gebruik te maken van de ergerniswekkende taal van de overtreffende trap (denk aan de kopvoddentaks of grachtengordelelite) is in ieder geval als zodanig nog herkenbaar. Dat ligt al veel moeilijker als de dingen onder woorden worden gebracht op een manier waardoor het lijkt alsof het ook ‘vanzelfsprekend’ zo is. Woorden als ‘overheidssturing’, ‘beleidsinstrumenten’ en ‘ketenregie’ zijn allemaal metaforen waarvan we vergeten zijn dat het metaforen zijn. De overheid is geen schip, de ambtenaar heeft geen gereedschapskist en de professional is geen filmregisseur. Dingen spreken nooit vanzelf; ook niet als er op een technische en analytische manier over wordt gesproken en we stilzwijgend geacht worden om aan te nemen dat het wel zo zal zijn. Veel schijnbaar vanzelfsprekende technische taal laat zich terugvoeren op metaforen die altijd selectief zijn in wat ze wel en niet tot uitdrukking brengen. Voorbeelden? Denk aan beleidsbegrippen als sturen, instrumenten, netwerken, actoren, etc. Het zijn allemaal tot cliché verworden metaforen die ons eerst bij de hand nemen, maar als je niet oppast even later ook bij de neus. Voor gebiedsgericht werken geldt natuurlijk hetzelfde. Het lijkt zo vanzelfsprekend: werken met de opgaven in het gebied in het achterhoofd, op het gebied gericht zijn tijdens je werk. Maar wat wordt er eigenlijk verzwegen in zo een concept, wat blijft in de stilte hangen? Nou, bijvoorbeeld dat niet elke opgave gebiedsgebonden is en dat het ook niet handig is om de begrenzing van een gebied steeds tot uitgangspunt te nemen voor het werk. Het is vast niet de bedoeling, maar ondertussen kan het doorbreken van de verkoeringsring over beleidsterreinen door de oriëntatie op specifieke gebieden toch zo maar weer een nieuwe vorm van gebiedsgebonden blikvernauwing en beleidsverkaveling teweeg brengen.

#### Enerzijds-anderszijds

Weer een volgend veelzeggend taaltype biedt het van dilemma’s doordrongen spreken en schrijven dat kenmerkend is voor de academische intellectueel; deze taal van tegenstellingen wordt gebezigd door de reflectieve beschouwer die met enige afstand naar de praktijk kijkt en daar allerlei lastige afwegingen en onverenigbare waardenconflicten ontwaart. Denk in het geval van gebiedsgericht werken aan: Daadkracht is prima, maar draagvlak is ook nodig. Meebewegen is mooi, maar soms is ook standvastigheid gevraagd. Loslaten is goed, maar zonder anders vastpakken gaat dat natuurlijk niet. Eigen initiatief is prachtig, maar er moet wel aandacht zijn voor mensen die daarvan gewild of ongewild geen deel uitmaken. Deze taal van tegenstellingen bergt het risico in zich een *taal van teleurstellingen* te worden, omdat voortdurend de aandacht wordt gevraagd voor de andere kant, de keerzijde, de ja-maar... Wat onder woorden wordt gebracht als een evenwichtiger kijk op beleidspraktijken en een uitnodiging tot passend realiteitsbesef laat zich ook heel anders verstaan. Het telkens maar weer benadrukken van de andere kant van het verhaal, het complexe, weerbarstige, controversiële karakter van maatschappelijke vraagstukken en de onmogelijke, ondankbare en zelfs onzalige aard van beleidsambities laat zich ook uitleggen als een gemakzuchtige wijsheid vanaf de zijlijn en verder weinig productief tegendenken. Uiteindelijk resteert immers als je niet oppast weinig meer dan de constatering dat het allemaal erg lastig is. Dat is in de noodzaak om voorbij te komen aan handelingsverlegenheid toch een wat teleurstellende opbrengst.

#### Gewoon doen

Tegenover al dit taalgeweld staat tenslotte nog het op het oog minst spraakmakende maar volgens mij ondertussen wel meest veelzeggende taaltype, namelijk dat van het *praktisch bijzonder/gewoon*. Dit is voor mij de tegenhanger van het dilemma-denken en het spreken in termen van onoplosbare (en handelingsverlegenheid scheppende) complexiteit. Als namelijk mensen uit de praktijk worden gevraagd op hoe ze invulling geven aan gebiedsgericht werken komen ze niet met academische taal en tekst over ingewikkelde dilemma’s en onmogelijke situaties. En overigens ook niet met een politieke taal van de overtreffende trap of jubeljargon die deze dilemma’s probeert onzichtbaar te maken, of zelfs maar met technocratisch jargon en taboetaal die probeert om deze dilemma’s alsnog te ondervangen. In plaats daarvan vallen ze steeds terug op taal en tekst die te herlei-

# ‘Taaltechnisch bezien staat gewoon voor iets dat normaal klinkt maar juist wél bijzonder is’

den valt tot het schijnbaar alledaagse. Doorgaans gaat dat gepaard met het signaalwoord ‘gewoon’, voor een handelingspraktijk die welbeschouwd overigens binnen de eigen context helemaal niet zo vanzelfsprekend is, maar in de praktijk wel goed werkt. Taaltechnisch bezien staat ‘gewoon’ hier voor iets dat normaal klinkt maar juist wél bijzonder is. Als signaalwoord in gebiedsgericht werken voor een vanzelfsprekend klinkende bijzonderheid: doen zoals eigenlijk heel normaal is, recht erop af en dat dan zonder wat er allemaal omheen is afgesproken of vastligt. De kracht van gebiedsgericht werken wordt geduid in taal die doet vermoeden dat de logica van het alledaagse leven het ‘gewoon’ even over neemt. Je weet er iets van door er ‘gewoon’ zelf naar toe te gaan. Je komt in contact door ‘gewoon’ het gesprek aan te gaan. Je lost een probleem op door ‘gewoon’ de koppen bij elkaar te steken. Je weet pas of het kan als je er ‘gewoon’ een keer mee begint. Allemaal heel gewoon, maar kennelijk bijzonder genoeg om door middel van de toevoeging ‘gewoon’ te benoemen als iets dat afwijkt van wat gewoonlijk in het ambtelijk handwerk gebeurt. Het gewone van gebiedsgericht werken contrasteert met de geformaliseerde werkelijkheid van de professionele bureaucratie. Professioneel als een ‘gewone’ burger durven denken, niet om op de stoel van de burger te gaan zitten, maar om botsende logica’s op praktische wijze met elkaar te verbinden door zich meer te verplaatsen in hoe de burger zich voelt en hoe hij denkt en handelt.

#### Het veelvuldige label gebiedsgericht werken

Terug naar het begin. Ik wilde in deze beschouwing iets zeggen over wat gebiedsgericht werken is, maar dan wel vanuit de invalshoek van taal. Wezenlijk is dan het besef dat het niet (alleen) zo is dat we een bestaande handelingspraktijk in taal vangen door er het label gebiedsgericht werken op te plakken. Het is ook andersom: door in taal met zoiets te komen als gebiedsgericht werken geven we betekenis én richting aan bepaalde handelingspraktijken die zich vervolgens vastzetten en institutionaliseren. In dat kader is het goed te weten dat gebiedsgericht werken een plek kan krijgen in diverse ‘con-teksten’ waarin uiteenlopende taaltypen domineren: jubeljargon, taboetaal, roepoetertekst, bargoens, de van dilemma’s doordringen taal van de tegenstellingen (en teleurstellingen) en het minst spraakmakende maar meest veelzeggende taaltype: dat van *bijzonder/gewoon*. In elk van die taaltypen verschijnt gebiedsgericht werken op een net even andere manier. Wellicht ten overvloede, maar toch voor alle duidelijkheid: die ambiguïteit en veelvoudigheid in de verschijning van het gebiedsgericht werken is niet een ‘probleem’ dat we moeten oplossen met een heldere omschrijving of een duidelijke definitie, maar juist een ‘kwaliteit’ die we moeten vieren om te voorkomen dat het zou lijken alsof de dingen die onze aandacht vragen in de beleidspraktijk ‘vanzelf spreken’. De kunst is om ondanks alles zo dicht mogelijk langs elkaar heen te praten, in het besef dat we uiteindelijk elkaar nooit helemaal zullen begrijpen omdat we (goddank) niet volkomen samenvallen, en dus bij alles toch net even andere dingen horen, zien, voelen, proeven en zeggen.



Marije Bierlaagh is gebiedsmanager in de Indische buurt en het Oostelijk Havengebied. Ze heeft een team van acht mensen in een gebied waar 40.000 mensen wonen.

# Dilemma's en kansen in gebiedsgericht werken

Voor het eerste seminar filmde gebiedsmanager Marije Bierlaagh drie pioniers die zelf vorm geven aan de stad: Anita Groenink (buurtontwikkelingsbedrijf Coöperatie MidWest), Jeroen Jonkers (buurtinitiatief Ik geef om de Jan Eef!) en Firoez Azarhoosh (buurtcentrum De Meevaart).

'Woorden als loslaten, ruimte maken en partnerschap zijn woorden die we als overheid steeds vaker gebruiken. Ik twijfel niet aan de intentie om dat ook echt vorm te geven, maar ik twijfel wel eens of we dat ook op de juiste manier doen.'

Marije Bierlaagh was gebiedsmanager van de Baarsjes; nu van de Indische buurt en het Oostelijk Havengebied. Ze heeft een team van acht mensen. Marije: 'De kunst is dus niet wat wij met z'n negenen kunnen betekenen voor het gebied, maar hoe we de energie van die 40.000 bewoners kunnen inzetten.'

**Marije is benieuwd of partnerschap voor de overheid hetzelfde betekent als voor buurondernemers en legt de vraag voor aan Anita Groenink.**

Anita is een van de initiatiefnemers van buurtontwikkelingsbedrijf Coöperatie MidWest. Met andere buurondernemers organiseert zij een scala aan activiteiten. Het rendement gaat terug naar de buurt. Op de vraag van Marije zegt Anita: 'Partnerschap gaat ook over gelijkwaardigheid. Aan tafel, in kennis, in achtergrondinformatie. Als er geen vuiltje aan de lucht is dan gaat het best goed. Maar als het lastiger wordt, komt achtergrondinformatie opeens minder goed door. Zo zaten we met MidWest in een wat lastiger proces waarbij dingen moesten worden uitgezocht. Tijdens dat proces kwam het woord 'staatssteun' op tafel. Weg openheid, weg samenwerking. Als ik dan vraag: waar zijn jullie mee bezig? Kunnen jullie die informatie niet bij ons komen halen? Dan hoor ik: Nee, dat moeten we eerst uitzoeken en afstemmen met de afdeling Juridische Zaken en met de afdeling Communicatie. Op het moment dat je dat soort dinigen hoort, is er geen gelijkwaardigheid meer. Dan gaat er ergens een luikje dicht en zit je niet meer op dezelfde lijn.'

**Als aanbeveling voor gebiedsgericht werken zou Anita willen geven:** 'Moeilijk is leuk. Een project als MidWest is nog nooit eerder gedaan. Niet in Amsterdam, niet daarbuiten. Hoe leuk is het dan aan tafel te gaan en net zo lang te puzzelen totdat je het voor elkaar hebt?'

**Van Jeroen Jonkers wil Marije weten of buurtinitiatieven duurzame financiering nodig hebben of dat dit soort initiatieven ook financieel onafhankelijk kunnen opereren?**

Jeroen stond mede aan de wieg van Ik Geef om de Jan Eef! Dit buurtinitiatief ontstond na de moord op juwelier Fred Hund en is nu een winkelstraatvereniging. Het initiatief verbetert de winkelstraat en de leefbaarheid van de buurt en vergroot de betrokkenheid van bewoners bij hun eigen omgeving. Op de vraag van Marije zegt hij: 'Je streeft naar economische zelfstandigheid, maar het kan wel vijf tot tien jaar duren voordat je die echt ook helemaal hebt. In Nederland is er, voor zover wij dat nu ervaren, financiering voor de eerste drie, vier jaar. En dan wordt het echt pittig. Dan gaan alle partijen zeggen - zeker als je succesvol bent: we zijn eigenlijk niet meer nodig. Het gaat zo goed met de straat, met het gebied. Maar ze zien alleen het topje van de ijsberg en dat ziet er succesvol uit: Bierfeest Mercatorplein, zes jaar geleden niemand, nu 19.000 aanmeldingen.'



Anita Groenink



Jeroen Jonkers

**En wat zou je dan nodig hebben om het een stap verder te brengen, wil Marije weten.**

Jeroen: 'Duurzame financiering. Dat is de lastigste. We zijn afgelopen jaren heel vaak meegegaan in het verhaal dat we zo snel mogelijk onze eigen broek op willen houden. Dat is ook ons eerste streven. Maar dat heeft tijd nodig. We hebben ook wel eens geroepen: sorry overheid, maar voor de kostprijs van drie ambtenaren kunnen wij 15 tot 18 ZZP'ers voor hun eigen buurt laten werken. Daar komt veel meer maatschappelijke opbrengst uit. ZZP'ers die in hun eigen wijk hun eigen werk doen, koop je in voor een kwart van de kostprijs. In hun eigen buurt werken ZZP'ers niet voor hun commerciële tarief, zelfs niet voor hun maatschappelijke tarief, maar dáár nog de helft van. Je bent dus gek als overheid als je dat laat liggen. Bovendien zit in de eigenwijsheid van ZZP'ers een enorme toegevoegde waarde voorburgen.'



Firoez Azarhoosh

Bekijk de filmische bijdrage van Marije Bierlaagh op Vimeo: <https://vimeo.com/129353443>

**Als aanbeveling voor gebiedsgericht werken zou Jeroen willen meegeven:** 'Als je echt wil dat er iets verandert, dan moet je eigenwijze mensen dingen iets durven laten doen in buurten. Daar zit de energie. Maar die mensen willen wel hun eigen ding doen en niet de kleurplaat van de overheid inkleuren. Ze gaan zelf besluiten wat ze gaan doen. Wees gerust kritisch als overheid, maar schiet daar niet in door. En besef dat die mensen meerjarige funding en financiering nodig hebben en dat dat ook rechtmatig is en verantwoord om overheidsgeld uit te geven aan dit soort initiatieven.'

**Van Firoez Azarhoosh wil Marije weten wie eigenaar is van de stad? En hoe 'gedeeld eigenaarschap' er uit ziet.** Firoez is maatschappelijk ondernemer en medeontwikkelaar van buurtcentrum De Meevaart. Hij is een belangrijke kracht binnen de Indische Buurt Community. Firoez: 'Als we het met elkaar eens zijn dat de samenleving zelf verantwoordelijk is voor de buurtcentra, voor zorg om elkaar of voor de lokale economie, dan zouden we een setting moeten creëren waarbij de overheid een deel van de verantwoordelijkheid overheeft aan de samenleving. Eigenaarschap van de stad en van de directe leefomgeving is iets dat collectief moet zijn. Overheid en bewoners zijn daar samen eigenaar van. We moeten een modus vinden om dat gedeeld eigenaarschap te definiëren. Gedeeld eigenaarschap is de crux. We moeten een omgeving creëren waarin dat een kans krijgt. Je hoort veel dat de overheid moet loslaten. Maar aan wie wil je het dan overdragen? Volgens mij gaat het niet om het loslaten van de overheid, maar om anders vastpakken.'

**Als aanbeveling voor gebiedsgericht werken wil Firoez meegeven:** 'Als je meer dan 50 procent van je tijd in een kantoor doorbrengt, moet je jezelf echt afvragen of je wel de goede dingen doet. En dat geldt niet alleen voor de beleidsmedewerker of wijkgerichte ambtenaar maar ook voor een afdeling Financiën, Communicatie en Juridische Zaken. Je kunt niet geloven dat de intelligentie ingekapseld zit in je organisatie, in nota's en notities. Ik geloof dat de wijsheid veel meer zit in het vertellen van verhalen.'

# Bruggen bouwen tussen buurt en beleid

Drukte in de stad. Iedereen heeft er wel een mening over. Eric van der Kooij probeert met 'Stad in Balans' tot een afwegingskader tussen feiten en beleving te komen. Daar zijn ook gebiedsmanagers mee geholpen, omdat ze zo de beleving van bewoners in een breder perspectief kunnen plaatsen. 'Onze aanpak begint op gebiedsniveau en eindigt met de koers voor de stad.'

door Eric van der Kooij

Tot het voorjaar in 2014 was drukte nog geen thema. Sterker nog, met iedere heropening van een museum waren de berichten over bezoekersaantallen louter positief. Het was immers crisis en drukte stond voor het succes van de stad. Het kantelpunt kwam begin mei 2014 toen een ongelukkige samenloop van omstandigheden tot ophef leidde. In de zomer wakkerde Rijksmuseumdirecteur Wim Pijbes die ophef nog eens aan door een stuk in het NRC onder de titel 'Rotzooi in de stad'. Het maakte op allerlei plekken in de stad een publieke discussie los die in het stadsdeel Centrum al jaren werd gevoerd. Daar is men al tien jaar bezig met straat-

muzikanten, fietsverhuurbedrijven, de bierfiets, wildplassen, festivals in de buurt en te weinig ruimte voor de fiets en voetgangers. Het leidde in het voorjaar 2015 tot een enquête onder 16.000 lezers van het Parool naar de drukte in de stad. Tot ieders verrassing liet de uitslag een heel ander beeld zien. Van de 16.000 abonnees vond een ruime meerderheid de drukte in de stad juist onderdeel uitmaken van de levendigheid. Dit schetst in een notendop de raison d'être voor 'Stad in Balans', een Collegebrede opdracht die de groei van de stad in goede banen probeert te leiden, met behoud van de menselijke maat en de gastvrijheid die bij deze stad past.

Eric van der Kooij werkt al 17 jaar voor de gemeente. Hij is teamleider bij Ruimte en Duurzaamheid van de Gemeente Amsterdam en was onder andere projectleider van 'Stad in Balans'. Eric is altijd bezig geweest met groei en de condities voor groei: 'Voor het eerst ben ik nu met de keerzijde van groei bezig.'



**Aanjagen en versnellen**

Wat wij, als team, proberen te doen is de aansluiting te vinden op wat er gaande is in de stad. Dit is echt niet een thema dat gister geboren is. Na een paar weken was mijn conclusie: ik ga het niet bedenken, het is allemaal al bedacht. Het enige wat ik hoeft te doen is de koppeling te maken tussen wat nu bedacht is en wat straks gaan komen. Daar zit voor 'Stad in Balans' ook de koppeling met gebiedsgericht werken en beleidsvelden als 'verkeer', 'groen', 'evenementen', 'economie' en 'water' in. Gebiedsgericht werken kijkt vanuit bestaande buurtambities naar de vraag wat ze volgend jaar voor en met de buurt gaan doen. Dat levert 22 gebiedsplannen op. De beleidsagenda's gaan allemaal over de middellange en lange termijn, maar zelden over wat er volgend jaar al gebeurt: de uitvoeringsagenda mobiliteit, de agenda groen, het evenementenbeleid, de watervisie en het hotelbeleid. Onze insteek was: kunnen we dan een koppeling maken tussen de korte termijn agenda van gebiedsgericht werken en de lange termijn beleids-

## 'Aansluiting vinden op wat er gaande is in de stad'

agenda's? Hier is ook de gedachte geboren om te gaan werken aan de hand van experimenteren: het (alvast) op kleinere schaal testen van mogelijke oplossingen die bijdragen aan de middellange en lange termijn doelstellingen, maar die dan wel al dit jaar te gaan doen. Het is dan wel belangrijk om het goed te monitoren zodat de feiten en de beleving goed in beeld komen. Op deze wijze is de aanpak van de Negen Straatjes bijvoorbeeld vanuit het initiatief van de gebiedsmanagers in de Uitvoeringsagenda Mobiliteit gekomen. Anderen voorbeelden zijn de (tijdelijke) verplaatsing van het evenement Appelsap naar het Flevopark, waarbij we ook bodemonderzoek hebben laten doen naar mogelijke verzakking.

Drukte bij de pont in Amsterdam Noord

**Engelen zonder zwaard**

De gedachte van spreiding en slimmer benutten werkt zowel door in de beleidsvelden als in gebiedsgericht werken. Het kan wel botsen en daarom noem ik het ook een dilemma. Maar je maakt een stedelijke afweging. Ik zie nu dat 'Stad in Balans' een brugfunctie kan vervullen tussen beleidsvelden en gebiedsgericht werken, maar ook tussen verschillende beleidsvelden onderling. Verkeer is met verkeer bezig, water met water, groen met groen en economie met economie. Iedere wethouder heeft een eigen verantwoordelijkheid, maar bijvoorbeeld evenementen raken aan al die beleidsvelden. Je hebt dus niet één wethouder die voor balans in de stad verantwoordelijk is; het hele College is daar verantwoordelijk voor. 'Stad in Balans' heeft daarmee een coördinerende rol, waarbij de programma's en de uitvoering landen in de gebiedsplannen en de uitvoeringsagenda's van het beleid. We zien ons dan ook vaak als 'engelen zonder zwaard'. Met een hele kleine organisatie, zonder financiële armsgang: alles in 2015 moest uit bestaande middelen worden gedekt. Dit betekent dat je niet vanuit de macht kunt werken, maar wel vanuit inspiratie en overzicht en daarmee zoveel mogelijk mensen en partijen die er toe doen probeert te raken en te betrekken. We richten ons op de gebiedsmanagers, beleidsmedewerkers, directeuren van musea, ondernemers, app-bouwers, bewonergroepen en city-marketeers. Ook sluiten we liever aan bij bestaande gremia dan dat we zelf iets organiseren. Gebiedsmanagers kunnen aangeven dat er in hun gebied nog wel wat activiteiten kunnen plaatsvinden. Met name Nieuw-West en Zuidoost zoeken juist naar wat meer reuring. Aan de andere kant heb je gebiedsmanagers die het verhaal van 'Stad in Balans' nodig hebben om voorgenomen maatregelen in een breder perspectief te plaatsen. Het andere punt waarop 'Stad in Balans' voor gebiedsgericht werken een rol kan spelen is het gegeven dat er binnen gebiedsgericht werken oplossingen worden bedacht die best opgeschaald en doorgeschakeld kunnen worden. Op de een of andere manier gebeurt dat niet vanzelf.

**Fricties**

Wat hebben we tot nu toe gedaan? We hebben om te beginnen geïnventariseerd waar die drukte, die disbalans in zit. Je kunt er geen getal aan hangen want drukte is heel persoonlijk. Wat Amsterdammers ervaren zit grofweg in drie thema's:

- **Verplaatsen:** de wijze waarop we ons verplaatsen in de ruimte;
- **Verblijven:** de dingen die achter de gevel gebeuren zoals functieverandering in woningcultuur en winkelcultuur, maar ook in illegale hotels;



- **Recreëren:** in alle effecten van recreatiegedrag zoals toegenomen festivals, evenementen, en stijgend gebruik van parken en horecavoorzieningen.

Lekker druk in Amsterdam  
(illustratie:  
Jongens van de tekeningen)

Op die drie terreinen zien we de meeste fricties. Soms heel duidelijk en precies aanwijsbaar en soms ook meer gevoelsmatig. We zien ook allerlei inspiratie van buiten als aanleiding om maatregelen te nemen: handige tips hoe je moet gedragen, waterkerende verf om wildplassen tegen te gaan, een afstudeeronderzoek van een student die Flickr-gegevens over een periode van tien jaar heeft geanalyseerd op de vraag waar mensen nou in de stad foto's nemen. Dit laatste blijkt vrij goed overeen te komen met de ervaren drukte in bepaalde gebieden van de stad. Uit onderzoek in Barcelona weten we dat daar 2/3 van de bezoekers herhaalbezoekers zijn. Die zijn wat makkelijker naar andere gebieden in de stad te verleiden dan bezoekers die voor de eerste keer komen. Dat is informatie waar je wat mee kunt. Feitelijk begint onze aanpak op gebiedsniveau en eindigt met de koers voor de stad. Wat we doen is aanjagen en versnellen, maar daar hoort wel bij het inventariseren, experimenteren en onderzoeken.

**Inventariseren**

We zijn begonnen met een inventarisatie van maatregelen en keuzes die helpen om de druk op bepaalde gebieden te verminderen. Zo komt er in de binnenstad meer ruimte voor fietsers en voetgangers, bijvoorbeeld in de Haarlemmerstraat en de Negen Straatjes. De bestrijding van illegale hotels is een prioriteit, het college investeert fors in de uitbreiding van handhaving daarop.

Op het punt van woonvoorziening wil het college 5000 extra woningen per jaar bouwen. Daarnaast wordt van de Sloterplas een nieuw recreatiegebied gemaakt voor Amsterdammers en bezoekers en blijft de stad inzetten op spreiding van bezoekers door de stad gedurende het jaar en op drukke dagen als Koningsdag, Oudjaar en tijdens een evenement als SAIL.

## Experimenteren

We experimenteren sinds de zomer van 2015. Experimenten hebben tot doel om voorgenomen maatregelen waarvan we nog niet precies weten hoe ze moeten worden uitgevoerd, te testen om daarvan te leren (door monitoren) en met die ervaringen tot meer aangescherpte en definitieve keuzes te komen. Voorbeelden zijn het begeleiden van bezoekersstromen, het benutten van lege plekken in de stad en het verplaatsen van een festival naar een park. Maar het belangrijkste is toch dat we gaan meten en precies in kaart brengen hoeveel bezoekers zich waar en hoe ophouden. We weten wat de kranten schrijven en wat bewoners zeggen. Dat zijn belangrijke signalen, maar wij gaan ook enquêteren en

laad- en lostijden, een deel is autovrij gemaakt met meer ruimte voor de fiets. De resultaten van al deze experimenten kunnen leiden tot permanente maatregelen.

## Onderzoek

De basis voor al die maatregelen zouden objectieve metingen en cijfers moeten zijn die naast de subjectieve beleving worden gelegd. Beiden zijn essentieel om te komen tot de juiste interventies. Bij SAIL waren er 2,3 miljoen bezoekers, maar er waren ook drie andere evenementen in de stad. Hoeveel mensen waren dan op welk moment waar? Wanneer is de stad vol? Noem eens een getal. En wat betekent dat getal dan in relatie tot andere zaken? De eerste weken dat ik me in dit onderwerp verdiepte, merkte ik dat veel discussies gingen over getallen en de betekenis van getallen. Onderzoek naar verkeers- en bezoekersstromen in de binnenstad is belangrijk om te weten wat er in een gebied werkelijk aan de hand is en wat vervolgens een mogelijke strategie kan zijn om de druk daar te verlichten. In postcodegebieden 1011 en 1012 bijvoorbeeld zijn de meeste mensen (piek) om 15.00 uur op straat. Terwijl we denken

# 'Nieuw-West en Zuidoost zoeken juist naar wat meer reuring'

doen nulmetingen. De experimenten zitten vooral in de binnenstad, maar ook rond Sloterplas en Gaasperplas. Zo wordt met de techniek van iBeacon - een GPS informatiesysteem - tussen Centraal Station en het Marineterrein een test gedaan voor betere informatievoorziening aan bezoekers met als doel de belevenswaarde en informatievoorziening te verhogen. In een volgende fase is het ook mogelijk om wachtrijen rond musea te meten. Deze experimenten kunnen daarmee bijdragen aan spreiding bezoekers in tijd en ruimte. Tijdens SAIL is met vergelijkbaar nieuwe technologieën gekeken hoe we bezoekersstromen beter konden voorstellen en beheersen. Gebieden die een grote aantrekkracht hebben, zoals het Rembrandtplein bijvoorbeeld, zal je apart moeten bekijken. Daar worden de omliggende straten op vrijdag- en zaterdagavond voetgangersgebied, met meer fietsparkeerplekken. Gemeente en ondernemers starten er een nieuwe samenwerking om overlast van uitgaanspubliek tegen te gaan. Op de Nieuwmarkt is een proef uitgevoerd met specifieke

dat dat om 17.00 uur is. Van die piek om 15.00 uur zijn er dan verhoudingsgewijs het minste bewoners en het meeste bezoekers op de been.

## Feiten

Uit dat onderzoek komen de feiten naar voren. Feit is bijvoorbeeld dat de woningvoorraad de laatste jaren stil heeft gelegen in termen van productie, terwijl het aantal inwoners - nu 827.000 - groeit met zo'n 1% per jaar. Als de groei doorzet heeft de stad in 2025 zo'n 950.000 inwoners. Bedenk daar het aantal woningen bij, het aantal arbeidsplaatsen, het toenemend aantal fietsbewegingen en de verwachting dat het aantal bezoekers met ca. 5% per jaar blijft groeien. In absolute getallen bedraagt het aantal bezoekers (dus inclusief de niet-overnachters) nu 17,3 miljoen per jaar. Als de prognoses doorzetten betekent dit in 2025 ruim 20 miljoen bezoekers. Hoe ga je dat absorberen? Andere steden in Europa laten dezelfde cijfers zien. Alleen in Londen en Parijs groeit het aantal bezoekers niet meer.



## Transformatie

Je zou kunnen zeggen dat we in een soort van transformatie zitten. We komen in een andere fase terecht waar ook een ander soort beslissingen genomen gaan worden. Uitbreiden gaat Amsterdam niet meer. We gaan de stad hooguit intensiever gebruiken. Daarmee komt er een groter accent te liggen op de schaarse openbare ruimte en de leefbaarheid. Dat proces brengt andere keuzes met zich mee. In de jaren zeventig kwamen de auto's in rijen van zes Amsterdam binnen via het Damrak. De auto stond toen op een voetstuk. Nu staat de fiets op een sokkel. Dat willen we graag zo houden, maar conflicteert ook weer met de bezoekersaantallen die voor 95 procent de stad lopend ervaren. Dat verklaart dan weer waarom fietsers tegenwoordig een toeristentoeter op de fiets hebben.

## Drie dilemma's

Afsluitend zie ik in relatie tot het thema gebiedsgericht werken voor 'Stad in Balans' drie dilemma's. Het eerste dilemma noem ik 'Democratie 2.0' omdat bewoners inderdaad op alle mogelijke manieren van zich laten horen.

Onze vraag is: hoe betrek je nou ook echt *alle* bewoners? Hoe breng je de zwijgende meerderheid in beeld? Bij het verplaatsen van het evenement Appelsap van het Oosterpark naar het Flevopark waren de bewoners van het eerste park blij en die van het tweede juist niet. Maar toen ruim 2.000 bewoners rondom dat park gratis kaartjes konden krijgen, maakte daarvan 80 procent gebruik. De vrienden van Frankendaelpark hebben blijkbaar heel graag meegewerkt aan het evenement dat daar is gekomen. Er zijn dus ook andere geluiden en die moeten we beter in beeld krijgen.

Tweede dilemma is het 'kennis-dilemma'. Hoe kan je als college besluiten nemen op basis van voldoende kennis? Je zou denken dat je keuzes moet maken op basis van zoveel mogelijk beschikbare kennis. Maar dat is slechts ten dele waar. Onderzoek wijst namelijk uit dat de consequenties van beslissingen omlaag gaan naarmate er meer kennis wordt verzameld alvorens te beslissen. Dat betekent dat je beslissingen moet durven nemen terwijl je nog niet over alle kennis beschikt. Dat vergt ook leiderschap en durven vertrouwen op gut-feeling. En voor balans zullen er toch een paar stoekeuze nodig zijn. Hoe ga je bijvoorbeeld om met de toenemende voetgangersstromen op plekken waar ook veel fietsers komen?

Het derde dilemma tenslotte is het 'plan-dilemma': hoe kom je van een plan naar datgene wat je van plan bent? Het tempo van veranderingen gaat sneller dan het lerend vermogen van een samenleving. Er was een tijd dat je alles kon zien aankomen en dan hielp een goed en doordacht plan. Maar inmiddels gaat het tempo van de veranderingen zo snel dat een plan niet meer helpt. Volgens Eddie Obeng, de bedenker van de theorie 'After Midnight', moet je dan 'slim kunnen falen'. Vrij vertaald betekent dit dat je in kleine stapjes moet kunnen denken zonder daarbij het perspectief op de lange termijn uit ogen te verliezen. En laat hier nu precies de brugfunctie een rol spelen tussen enerzijds de gebiedsplannen (waar het uitgevoerd en ingebied moet worden) en anderzijds de lange termijn beleidsvoornemens en ingrepen. Hierin past ook de strategie van experimenteren en improviseren. Gebiedsgericht werken kan hierin niet alleen de helpende hand bieden, maar zelfs van doorslaggevende betekenis zijn.



Hendrik Wagenaar is professor Urban Studies aan de Universiteit van Sheffield. Hij promoveerde aan het Massachusetts Institute of Technology en werkte eerder als universitair hoofddocent aan de Universiteit Leiden.

# Versterk de informele stad

Problemen in een wijk als De Pijp hebben te maken met processen die zich buiten die wijk afspelen, maar waarvan de gevolgen daar wel voelbaar zijn. Volgens Hendrik Wagenaar is gebiedsgericht werken dan een ietwat te beperkte kijk op de werkelijkheid. De oorzaken voor de druk op De Pijp liggen buiten De Pijp en issues waar De Pijp mee kampt spelen stadsbreed. Hendrik Wagenaar pleit dan ook voor het organiseren van netwerken rondom thema's tussen formele en informele werelden. In specifieke gebieden maar vooral ook stadsbreed.

door Hendrik Wagenaar

Kan het stadsbestuur effectief sturen op de ontwikkeling van en in de stad? Met andere woorden: is zoets als 'Stad in Balans' mogelijk? Of is groei in termen van festivals, hotelbedden, economische activiteit, appartementencomplexen en luchtvervuiling een autonome ontwikkeling? Een stad als Amsterdam is een oneindig complex organisme dat onderhevig is aan honderden invloeden, die variëren van buurtniveau tot mondial niveau. Bij elkaar opgeteld leidt dat dan soms tot ontwikkelingen die door bewoners als onwenselijk worden beschouwd. Dat zien we in steden als Barcelona, Praag en Wenen. London, een van de steden waarmee Amsterdam zich in cultureel opzicht vergelijkt, kan als voorbeeld dienen. Het politieke systeem met zijn districtenstelsel is daar natuurlijk anders dan hier, toch zien we daar tendensen die voor Amsterdam belangrijk zijn om op te letten:

■ Sociale verdringing en gentrification op massale schaal en onbeheersbare groei van aspecten van de stad ondanks beheersingsmechanismen. In Amsterdam is de toename van het aantal hotelbedden een goed voorbeeld. In London en New York de wildgroeи van kantoorgebouwen en reusachtige appartementencomplexen met alleen maar peperdure appartementen. Appartementen waarvan overigens de meeste leeg staan omdat ze door buitenlandse superrijken gekocht worden als belegging. Daar moet sociale woningbouw voor wijken. Een aantal 'betaalbare' woningen in een complex van verder extreem dure woningen ging recent van de hand voor bijna 11.000 euro per m<sup>2</sup>. De kopers kampeerden er dagen lang voor in de straat om de eerste gegadigde te zijn. Arbeiderswoningen gaan voor één miljoen Pond de deur uit. Voor 80 m<sup>2</sup>. De mensen die daar woonden worden naar de rand van de stad verdreven, vanwaar je er 2,5 uur over doet om op je werk in de stad te komen. Er wordt wel gesproken over *social cleansing on a vast scale*. Een beleid overigens dat door de burgemeester, Boris Johnson, wordt gedragen. Er wordt steeds beloofd dat nieuwe complexen 40% sociale woningbouw zullen hebben, maar uiteindelijk komt daar 0,0 van terecht. En als er al een paar eenheden sociale woningbouw worden opgeleverd, hebben die een aparte ingang en dat is niet de voordeur. In Amsterdam moeten woningbouwcorporaties nu ook bezit verkopen omdat ze anders de heffingen van de staat niet kunnen betalen.

■ Massale toename van de inkomenskloof en sociale polarisatie, begeleid door een ruimtelijk uit elkaar groeien van de inkomensgroepen, leidt ook tot een toenemend gevoel van onveiligheid. Volgens onderzoek van Pickett en Wilkinson<sup>1</sup> hangt sociale ongelijkheid binnen een land of geografische eenheid sterk samen met een lange lijst van sociale problemen: gezondheidsklachten, werkloosheid, tienermoeders, drugsgenbruk, sociale immobiliteit en criminaliteit om er enkele te noemen.

■ Inkomenstegenstellingen leiden tot een onplezierig en hard sociaal klimaat. Veel van de superrijken vermijden of ontduiken belasting (London weet vaak niet eens wie de eigenaar van die peperdure panden is; vaak een anonieme BV op de Kaiman-eilanden), terwijl de gewone werknemer voor de kosten opdraait. Dit resulteert in een breed gedragen gevoel van onrechtvaardigheid.

■ De onzichtbare macht van grote transnationale ondernemingen op de ontwikkelingen in de stad mag in dit verband ook niet onbesproken blijven. Zulke ondernemingen oefenen achter de schermen een ongehoorde invloed uit op de regelgeving via investeringsbeslissingen en ondoorzichtige financieringsmodellen; wat de Engelse politiek wetenschapper Colin Crouch, de *financial takeover of public life* noemt<sup>2</sup>. Vaak vindt beïnvloeding niet eens meer achter de schermen plaats. In London schrijft de financiële industrie de wetten die op hun eigen regulering van toepassing zijn. Internationale ondernemingen gefinancierd via schimmige equity capital funds nemen in vele landen de zorgsector over, hollen de arbeidsvoorraarden van de medewerkers uit, regelen een financieringsstroom van belastingbetalers naar aandeelhouders, en creëren een financiële crisis in de zorg. Wat we zien is dat in de ene na de andere maatschappelijke sector - zorg, wonen, stadsontwikkeling, gezondheid, onderwijs, energie, water, openbaar vervoer - burgers op deze manier hun democratisch medebeslissingsrecht verliezen.

Dit zijn allemaal processen waar de overheid weinig of geen greep op heeft en die ze zelfs ten dele bevordert. Dan kun je nog zo'n mooi programma hebben van 'Stad in Balans', dit zijn de risico's die je loopt. Een manier om deze processen enigszins in de hand te houden is een vrij radicale vorm van burger- en stakeholderparticipatie. En dat brengt mij bij het onderwerp: gebiedsgericht werken.

Laat ik beginnen met een verhaal uit Utrecht: Zwanenvechtplein in Zuilen-Oost. Dat haalde een aantal jaren geleden het landelijk nieuws vanwege rellen met Nederlands-Marokkaanse jongeren. Wilders opperde om het leger met tanks erop af te sturen. De gemeente verklaarde het gebied tot noodgebied. Er kwam een hele reeks aan maatregelen: CCTV camera's, meer politie, samenscholingsverbod, meer jongerenwerkers. Vooruitgang zou moeten worden gemeten aan de hand van overlastindicatoren. Ik begrijp het wel, want als iets zo in de publiciteit komt en je doet er niets aan, sta je zo te boek als een passieve gemeente. Maar Nanke Verloo<sup>3</sup> en haar onderzoekers vroegen de bewoners een persoonlijke landkaart van het plein te tekenen en liet hen ondertussen over hun plein praten.

<sup>2</sup> Crouch, Colin, (2015); *The Knowledge Corruptors. The Hidden Consequences of the Financial Takeover of Public Life*, Oxford: Polity Press.

<sup>3</sup> Verloo, Nanke, (2012); *Een Inkijkje in de Onzichtbare Stad. Alledaagse Spanningen en Latent Conflict Rondom het Zwanenvechtplein*. Universiteit van Amsterdam: Amsterdam Center for Conflictstudies.



Het interessante was dat de overlastgevende jongeren nauwelijks voorkwamen op deze persoonlijke landkaarten. Dat wil niet zeggen dat de bewoners de overlast ontkennen. De bewoners hadden er wel degelijk iets over te zeggen.

#### Subtiele analyse

Een Nederlands-Turkse vrouw beschrijft de plek als '*mijn buurt, die van mijn kinderen, en de kinderen zijn de sleutel naar een goed contact met andere ouders*'. Haar verhaal over overlast en hangjongeren schetst een beeld vanuit de ervaring van de jongeren: '*Ze zijn niemand, ze zijn tussen wal en schip gevallen, ze horen nergens, ze hebben geen eigen identiteit. De derde generatie, onze kinderen, hebben een stukje houvast. Van de tweede generatie is een beetje gemaakt wat ze zijn. Die hebben het beter, maar ook een stuk daarvan hebben het heel slecht, waarvan jullie heel veel het niet eens zien en niet weten.*'

En 'jullie' dat zijn - misschien ten overvloede - de onderzoekers, de professionals en de beleidsmakers. De aanwezigheid van de hangjongeren op straat wordt vanuit de bewoner niet alleen maar of overwegend als overlastgevend ervaren. De bewoners romantiseren

of bagatelliseren het niet maar beschouwen het als een bijproduct van de hedendaagse samenleving. Dat vind ik een hele subtile analyse. In de beschrijving van de buurbewoners wordt de aanwezigheid van jongeren geaccepteerd als onderdeel van het dagelijks leven in de buurt. Uit de verhalen blijkt dat bewoners manieren ontwikkelen om met de jongeren om te gaan, om een situatie te creëren waarin bewoners hun eigen activiteiten kunnen blijven ondernemen zonder de angst om door jongeren lastig gevallen te worden. Dit is een wijdverspreid fenomeen dat opgaat voor elke stad.

#### Stijke harken en burgertrutten

Voor wat we hier aan de kant van bewoners zien hebben we in de literatuur een naam: de informele stad. Dat is de stad zoals die beleefd en geleefd wordt door de bewoners. Alledaagse, informele manieren om ruimte, leefbaarheid en burgerschap te organiseren, die zijn geworteld in alledaagse ervaring en praktijken. Het idee van de informele stad komt met name van steden op het zuidelijk halfrond, in Afrika en India, waar feitelijk nauwelijks sprake is van georganiseerd bestuur. Als mensen in die steden iets willen, moeten ze het zelf organiseren: wonen, transport, gezondheidszorg, onderwijs.



Dat begrip kun je - aangepast - ook op steden in het noordelijk halfraad toepassen. De Nederlands-Turke vrouw die hierboven aan het woord is, maakt haar eigen stad. Althans haar eigen leefomgeving. En iedereen doet dat op zijn manier. We hebben allemaal onze eigen informele stad die we delen met anderen. Dus het gaat niet om een puur individueel concept. Het begrip is hierom belangrijk omdat daar niet alleen onze beleving en betekenis die we aan de stad hechten vandaan komt, maar ook de manier waarop we vraagstukken zien en daar oplossingen voor bedenken. Ik geef een voorbeeld waar ik zelf bij ben geweest. In het Oostelijk Havengebied was er jaren geleden een probleem met woonbootbewoners. Bewoners wilden die boten niet voor hun deur hebben liggen. Het wantrouwen was wederzijds. Woonbootbewoners dachten over bewoners in termen van stijve harken en burgertrutten en 'walbewoners' dachten over de woonbootbewoners in termen van alternatieve lingen die alleen maar lawaai maken. De gemeente had een inspraakavond georganiseerd op een onhandig plan over hoe en waar de woonboten aangemeerd moesten worden. Iedereen boos op de gemeente. Maar daardoor verbroederden woonbootbewoners en 'walbewoners' en

leerden elkaar kennen. Vooroordelen gingen bij een bier-tje overboord. Er ontstonden echte vriendschappen. De overheid was in dat hele spel eigenlijk meer een hinder-paal gebleken. Nu maakten woonbootbewoners samen met de gemeente een eigen plan dat ook nog eens veel goedkoper bleek te zijn.

#### Rillingen

Ik benadruk dit omdat informaliteit in de praktijk nogal eens op gespannen voet kan staan met democratische participatie. Participatie is van alledag. De nota 'Stad in Balans' is tot stand gekomen na gesprekken met andere bewoners, ondernemers, kennisinstellingen, bestuurscommissies van de stadsdelen en andere belang-hebbenden zoals het initiatief G250 Buurttop De Pijp, een initiatief van bewoners en ondernemers uit De Pijp. Participatie is een standaardonderdeel van de stedelijke bestuurspraktijk geworden – zowel in Nederland als in andere Europese landen. Veel bestuurskundigen zien in participatie een oplossing voor bestuurlijke problemen als complexiteit, informatie-overload, cultureel pluralisme, gebrek aan vertrouwen in het openbaar bestuur, ingesloten conflicten, etc.

Participatie klinkt als het ei van Columbus, maar is alles behalve gemakkelijk. Uit al die internationale studies blijkt dat een daadwerkelijke verrijking van het bestuurlijke proces door de creatieve inbreng van burgers beslist niet vanzelf tot stand komt. Er zijn verschillende manieren om participatie met stakeholders te organiseren en verbeteren. Maar om de lat daarvoor op de juiste hoogte te leggen, keer ik nog even kort terug naar het Zwanenvechtplein en laat ik een programmamanager aan het woord: *'Het beleid is steeds meer dat we niet meer gaan pamperen, maar vooral kijken hoe we bewoners gaan betrekken en medeverantwoordelijk gaan*

#### Informatiekloof dichten

Bij gevolg nemen burgers zelf het initiatief. Dat noem ik radicale burgerparticipatie. Een mooi voorbeeld zijn de zogeheten 'civic entreprises', bijvoorbeeld organisaties die zich inzetten voor klimaatbeleid. Die zetten een coöperatie op om energie op te wekken en te verdelen. In Duitsland is 75% van de energie schoon en dat komt mede doordat er honderden van dit soort burgerinitiatieven zijn die hun energie fiscaal gefaciliteerd in de grid stoppen. Dan gaat de burger niet meer in dialoog met de overheid, maar regelt zijn zaakjes zelf. In Nederland zien we dat op het terrein van de zorg. Er zijn heel wat zorg-

## 'Participatie klinkt als het ei van Columbus, maar is alles behalve gemakkelijk'

maken zodat de openbare ruimte goed benut wordt en de functie krijgt die je met elkaar wil dat die ruimte heeft. Openbare ruimte moet vooral speelplek en ontmoetingsplek zijn; een plek waar mensen zich prettig voelen. (...) Het participatieverhaal is moeilijk: mensen zijn vooral bezig met de vraag of er brood op de plank is, dus hoezo participeren? Daar zijn ze helemaal niet aan toe.<sup>4</sup>

Ik weet niet hoe het u vergaat maar mij lopen de rillingen over de rug bij dit verhaal. Ik twijfel niet aan de goede bedoelingen van de programmamanager maar het paternalisme druipt ervan af. Nu begrijp je de uitspraak van de Nederlands-Turke moeder beter over de onwetendheid van 'jullie'. Leg dit naast alle maatregelen die de gemeente op het plein heeft losgelaten en je ziet dat er sprake is van twee werelden: de informele van de bewoners en de bestuurlijk-ambtelijke van de stad. En tussen die werelden gaapt een diepe kloof. Een kloof die des te moeilijker te overbruggen is omdat betrokkenen hem niet zien. Omdat beide partijen vanuit hun eigen leef- en handelingswereld met elkaar omgaan. Dit, naar mijn mening, is de reden waarom zoveel participatie-initiatieven een teleurstellende uitkomst hebben of helemaal mislukken.

<sup>4</sup> Programmamanager wijkactieplan, lente 2010, in Verloo, Nanke, (2012); *Een Inkijkje in de Onzichtbare Stad. Alledaagse Spanningen en Latent Conflict Rondom het Zwanenvechtplein*. Universiteit van Amsterdam: Amsterdam Center for Conflictstudies.

coöperaties door bewoners opgericht die professionals contracteren om grote zorgvraagstukken op te lossen. Er zijn ook voorbeelden waarbij patiëntenorganisaties rechtstreeks met de farmaceutische industrie om tafel gaan in plaats van het spel via de overheid te spelen.

Wat te doen? Hoe kunnen we deze informaliteitskloof overbruggen en de effectiviteit van participatie vergroten? In de literatuur worden er twee brede strategieën onderscheiden:

- slim organiseren en
- beter communiceren.

#### Slim organiseren

Alle onderzoekers op het terrein van participatie concluderen hetzelfde: participatie gaat niet vanzelf. Veel participatie bestaat uit om een tafel zitten en de doelgroep consulteren of laten meedenken. Dat is zo ongeveer de laagste tree om het te organiseren. Er zijn veel creatieve manieren om participatie te organiseren. Les 1 is dat je mensen ook echt verantwoordelijkheid moet geven. Een voorbeeld: de jeugdzorg in San Francisco was aan wanbeleid ten onder gegaan<sup>5</sup>. Een taakgroep van de gemeente hield het hele stelsel tegen het licht. De zorg werd ge-outsourced aan non-profit of private organisaties, die onder contract van de gemeente werken. Het

<sup>5</sup> Voorbeeld afkomstig uit: Briggs, Xavier de Souza, (2008); *Democracy as Problem Solving: Civic Capacity in Communities Across the Globe*, Cambridge, MA: MIT Press.

innovatieve in de aanpak is nu dat de doelgroep - probleemjongeren - een hele belangrijke plaats inneemt. Zij maken deel uit van de evaluatieteams en dragen ideeën aan voor verbetering en die ideeën worden serieus genomen. Het zijn evaluaties met tanden; wie een negatieve evaluatie krijgt verliest zijn contract. De burgemeester leent zijn gewicht aan de hele reorganisatie. In de stad Chicago bijvoorbeeld is het onderwijs en het politiestelsel gereorganiseerd met participatie als een centraal onderdeel. Met name in het onderwijsysteem is daarbij een centrale rol toegewezen aan de ouders bij het managen van scholen, waarbij de gemeente de ouders cursussen aanbiedt om zich op specifieke onderdelen bij te scholen. De best practices werden via

## Beter communiceren

Hierbij doel ik op een reeks van interventies die bekend staan onder de noemer 'samenwerkend beleid'. Een voorbeeld is het grote waterproject in Californië waar boeren, vissers, recreanten, bewoners en oorspronkelijke bewoners die twintig jaar lang vechtend over straat zijn gegaan tot aan de rechter toe, het toch voor elkaar hebben gekregen om alle partijen in een 'authentic dialogue' om tafel te krijgen en een oplossing te zoeken voor het schaarse water. Het is nog steeds niet opgelost, maar men is wel tot een organisatorische overeenkomst gekomen, een werkbaar model.<sup>7</sup> Het begint met de emotie. Het vertrouwen herstellen. De eerste woorden zijn het moeilijkst. Daar zit uiteraard een zware mediator tussen.

## 'Joint fact finding: Experts worden door deelnemers ondervraagd. Niet vijandig, maar gewoon informatief en begrijpelijk.'

een centrale dienst verspreid naar andere scholen, dus iedereen kan van elkaar leren. Ook dat is slim organiseren. Innovaties bleven zo niet op één school hangen.

De uitdaging met slim organiseren is dat er geen algemene blauwdruk bestaat. Elke situatie vereist maatwerk. En soms gaat het om kleine, maar zeer effectieve ingrepen. In 'Planning for Real' ontwerpen bewoners nieuwe wijken, verkeerscirculatieplannen of stadsdelen<sup>6</sup>. De opzet is dat bewoners met een soort bovenmaats lego het ontwerp via een maquette vormgeven. De experts en professionals zijn ook in de kamer aanwezig maar staan aan de zijkant. Zij mogen alleen iets zeggen of bijdragen als ze daarvoor door de bewoners uitgenodigd worden. Die ruimtelijke en procedurele aanpak zet de traditionele machtsverhoudingen tussen professionals en bewoners volledig op zijn kop. De expert heeft een inbreng, maar onder de voorwaarden die door de bewoners worden geformuleerd; in een ontwerp en dialoog die door de bewoners wordt vormgegeven.

Dat gaat diep; vooroordelen, racisme, conflicten. Dan moeten de feiten op tafel: hoe zit het precies? Experts worden door deelnemers ondervraagd: *joint fact finding*. Niet vijandig, maar gewoon informatief. En begrijpelijk. Bijvoorbeeld op het punt van vrije beleidsruimte. Dan weet je met elkaar tenminste waar de grenzen liggen en waar je het met elkaar wél over kunt hebben. Vervolgens ga je op zoek naar de gemeenschappelijke grond.

## Formeel karakter

Ik kom tot een slotbeschouwing. Om het onderling vertrouwen te vergroten en de kloof tussen burger en overheid te verkleinen is een model van 'samenwerkend beleid' nodig. Dat begrip zou ik willen duiden als 'een inclusief beleidsarrangement waarin een of meer bestuurlijke organen en een of meer niet-statelijke actoren horizontaal samenwerken in een gezamenlijk onderzoeks- en besluitvormingsproces dat voldoende gezag heeft, dat gericht is op consensus en dat verloopt via deliberatie'. Het belangrijkste daarbij is dat de samenwerking een formeel karakter krijgt.

<sup>6</sup> Zie: [www.planningforreal.org.uk](http://www.planningforreal.org.uk)

<sup>7</sup> Voorbeeld komt uit: Innes, Judith E. en David E. Booher, D.E. (2010); *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*, Routledge.

Daar zijn vier aspecten belangrijk bij:

1. **Accurate informatie verstrekken.** Dat lijkt vanzelfsprekend, maar vrijwel iedereen presenteert informatie die hem het beste uitkomt, of laat informatie die hem niet uitkomt gevoeglijk weg. Deelnemers hebben het recht de juistheid en (on)volledigheid van de verstrekte informatie aan de orde te stellen. Denk ook aan de geluidsnormen bij Schiphol en de data van de NAM in relatie tot de door aardschokken veroorzaakte schade aan huizen in de provincie Groningen.
2. **Dat leidt tot begrijpelijkheid.** Alle deelnemers moeten de verstrekte kennis en informatie kunnen begrijpen. Vooral een opgave voor experts omdat ze zich dan op begrijpelijke wijze moeten uitdrukken, de aannamen waarop hun kennis gebaseerd is moeten expliceren of toegeven dat ze het ook niet weten. Meestal betekent dit dat een onafhankelijk voorzitter voortdurend test of iedereen het proces kan volgen.
3. **Oprechtheid** is het derde ingrediënt. Dat wil zeggen dat er geen geheime agenda's op tafel mogen liggen. Een aspect daarvan is dat een partij bijvoorbeeld niet mag denken: als ik hier mijn gelijk niet haal, kan ik altijd nog naar... Dus geen forum hopping. In het grote overleg rond Schiphol gebeurt dat keer op keer. Als Schiphol zijn zin niet krijgt, gaan ze naar de Rijksluchtaartdienst en hebben ze een een-tweetje. Dat ondervindt het proces. In dit gebiedsgericht werken-verband kun je je op dit punt afvragen in hoeverre gebiedsmanagers door bewoners gezien worden als onafhankelijk. Het zou beter zijn als dat volstrekt neutrale personen zijn, niet in dienst van de gemeente. In Amerika heb je een rondreizend gezelschap van professionele, onafhankelijke mediatoren.
4. En tot slot de **legitimiteit**. Dan gaat het er om dat iedereen weet voor wie en namens wie een spreker spreekt. Dat hoeft niet te betekenen dat iedereen aan het overleg deelneemt. Waar het om gaat is dat alle belangen vertegenwoordigd zijn.

Op die manier groeit het onderling vertrouwen en verkleint de kloof tussen burger en overheid. Bovendien biedt het proces het vermogen om onverwachte creatieve oplossingen te bereiken met een breed draagvlak in de wijk.



## 'Aspecten samenwerkend beleid: accurate informatie, begrijpelijkheid, oprechtheid, legitimiteit'



Arie Roos is gebiedsmanager van De Pijp en de Rivierenbuurt. Hij heeft een team van zeven mensen in een gebied waar 64.450 mensen wonen.

# Het komt soms neer op niet-weten

Voor het tweede seminar sprak gebiedsmanager Arie Roos met drie mensen met wie hij samen vorm geeft aan gebiedsgericht werken in stadsdeel Zuid: Jan Herman Clevering (projectleider voor de herinrichting Van Woustraat), Marijn van Ballegooijen (lid van het dagelijks bestuur van stadsdeel Zuid en portefeuillehouder voor De Pijp) en Germaine Princen (Wijkcentrum De Pijp, tevens intensief betrokken bij de buurtop G250 De Pijp).

De Pijp is als wijk enorm in beweging. Er zijn een paar zeer actieve bewonersgroepen, waaronder 'Bewoners De Pijp' (850 leden), 'Facebookgroep Frans Hals Buurt' (350 leden), Facebookgroep Van Woustraat (500 leden) en natuurlijk de G250. Facebookgroep Van Woustraat nodigt de gemeente actief uit om te participeren en te co-creëren. Helemaal in de lijn waar wij als gemeente naar toe willen. Maar hoeveel ruimte kun je geven voor het eigen initiatief? Hoe geef je samen vorm aan het proces van co-creëren? Hoe komen wij los van onze vaste stramien van proces- en projectaanpak? Dat wil Arie Roos graag weten van drie mensen met wie hij samen vorm geeft aan gebiedsgericht werken in stadsdeel Zuid.

Om te beginnen van Jan Herman Clevering. Jan Herman is projectleider voor de herinrichting Van Woustraat. De verkeersveiligheid en de inrichting van de Van Woustraat zijn al jaren onderwerp van discussie. **Hoe ga je daarin als ambtenaar om met georganiseerde actieve bewoners en het besluitvormingsproces van bestuurders?** Op die vraag van Arie zegt hij: 'Begin dit jaar is er een Facebook-groep gestart. Dat begon met een tiental leden, steeg snel naar 200 en nu zijn het er 500. Dat wordt substantieel.'

Er worden dagelijks ideeën gepost over de herinrichting. Ook ideeën die politiek of verkeerskundig niet mogelijk zijn. Het gaat vooral over parkeren. In het kader van verwachtingsmanagement leidt dat tot het probleem dat bewoners al heel ver zijn met bepaalde denkbeelden en dat de gemeente dan moet zeggen dat dat niet kan. Tegelijkertijd moet de herinrichting op hoofdlijnen nog worden vastgesteld binnen alle beleidskundige kaders.

Dat leidt ertoe dat we nog niet echt naar buiten kunnen komen met vastgestelde plannen die we voor kunnen leggen aan de buurt. In dat opzicht vraagt de buurt meer van ons dan wij op dit moment kunnen leveren.' Hij wil er maar mee zeggen dat mensen met gebiedsgericht werken al gauw de indruk krijgen dat ze veel invloed kunnen uitoefenen; zeker als politici het woord co-creatie in de mond nemen. Dat schept hoge verwachtingen, terwijl in een straat als de Van Woustraat 80 procent van de planvorming politiek en verkeerskundig gewoon vastligt, wat na een paar deskundige adviezen op 90 procent uit zal komen. Jan Herman: 'En de vraag is dan of die 10 procent die overblijven voldoende is voor de bewoners.'

## 44 Samenvatting filmische bijdrage (2)

Marijn van Ballegooijen (PvdA) is sinds april 2014 een van de drie bestuurders van de bestuurscommissie Zuid en aanspreekpunt voor De Pijp. Hij gelooft in de eigen kracht van bewoners en ondernemers. **Hoe ga je als politicus om met ruimte geven aan ambtenaren en bewoners in eenvoudige en complexe processen in de stad?, wil Arie van hem weten.** Marijn: 'Ik denk dat die nieuwe werkwijze met bewoners heel veel van ambtenaren vraagt: interdisciplinair werken, sociale vaardigheden, politieke sensitiviteit omdat ik wel verwacht dat ze kunnen inschatten hoe ver ze met bewoners kunnen gaan, dus welke knopen wel kunnen worden doorgehakt en welke niet. Als je in co-creatie met bewoners zit, zal je de conventionele besluitvormingsroute overboord moeten zetten. Dan bouw je samen een creatief proces op met bewoners. Het officiële moment van besluitvorming door een bestuurscommissievergadering is pas daarna. En dat is lastig, want bewoners en ambtenaren zijn vaak al heel ver in de gedachtevorming. Toch hebben we op deze manier met het natuur- en milieuteam al heel veel ervaring opgebouwd. Misschien omdat je op dat punt minder belangenconflicten hebt. Iedereen vindt een gevlechtuintje mooi. Dat is wat anders dan wanneer er sprake is van scherpe belangstellingen tussen bewoners, winkeliers en horeca bij een thema als parkeren. Dan kom je er niet uit door heel lang met elkaar te praten. De belangen blijven verschillend en uiteindelijk zal je daar een politiek besluit op moeten nemen. En dan lijkt me een bestuurscommissievergadering een beter forum dan dat je dat aan een zichzelf aandienende groep bewoners zou overlaten. Kleinschalige besluitvorming leent zich beter voor directe vormen van democratie dan grootschalige.'

**'De energie van bewoners en ondernemers, daar begint het mee. Gebruik die energie, maar neem niet over. Stel je op als partner, maak gebruik van de creativiteit die er is.'**



Jan-Herman Clevering



Marijn van Ballegooijen



Germaine Princen

Germaine Princen is coördinator wijkcentrum De Pijp en was in maart 2015 betrokken bij de Buurtop G250 De Pijp. In deze buurtop heeft ze met andere betrokkenen gepionierd met gebiedsgericht werken. **Wat leerde ze van de G250? En hoe brengen we dit samen in de praktijk: politici, ambtenaren, bewoners en ondernemers?** Germaine: 'Ik heb veel mensen om me heen gezien die bang zijn voor de energie die bewonersinitiatieven meebrengen. De neiging is om die energie te onderdrukken, terwijl je volgens mij moet zeggen: kom maar op met die energie! Zodra je als politicus, ambtenaar of wijkcentrum de neiging krijgt om aan het roer te gaan staan, moet je jezelf op de vingers tikken. Kijk naar wat er gebeurt, ontleed dat en help vervolgens mee om processen te ontwerpen waarin kansrijke ideeën ook kans van slagen krijgen. Want sommige mensen hebben echt wel verstand van zaken. En besef: er is geen eind-datum, geen proces, geen structuur, geen machtspositie. Het moet allemaal organisch. Het laten gebeuren, dat is de truc.'

**Arie Roos vat zijn interviews samen:** 'De energie van bewoners en ondernemers, daar begint het mee. Gebruik die energie, maar neem niet over. Stel je op als partner, maak gebruik van de creativiteit die er is, sta open voor een andere aanpak maar wees je wel bewust namens wie je handelt. Omzeil de dwarsliggers en doorbreek de klassieke manier van werken. Ga buiten de gebaande paden. Dat komt soms neer op niet-weten: niet-weten wat de structuur is, niet-weten wat het proces is en niet-weten wat de uitkomst is.'

Bekijk de volledige filmische bijdrage van Arie Roos op Vimeo:  
<https://vimeo.com/138459007>

# Zwem niet de keuzefuik in

Een dilemma is pas een dilemma als je gedwongen wordt om een keuze te maken. Zolang je niet in die fuik zwemt, kunnen we van dilemma's kansen maken, zegt Cees van der Wal. Want je kunt een dilemma ook zien als een stand van zaken waarvan je de voordelen nog niet helemaal begrepen hebt.

door Cees van der Wal

Op 1 januari 2015 zijn er een heleboel dingen richting de gemeente gegaan. Dat is eigenlijk nog maar een hele korte periode. Ik ben hoopvol, maar zie ook de dilemma's en de weerbarstige praktijk. Wij werden bijvoorbeeld gefinancierd door het ministerie. Één financier, die afspraken had met 22 MEE-organisaties in Nederland. Reuze makkelijk, al was er wel weinig ruimte voor maatwerk en stuurde het ministerie strak op kosten. In 2013 zeiden lokale politici: we gaan het anders doen. Goedkoper en meer wijkgericht, want wij kennen onze burgers. Daarop is onze deur, net als bij tal van andere zorgorganisaties, platgelopen door wethouders, ambtenaren en andere belangstellenden die wel eens wilden weten hoe is het er nu echt aan toegaat in de ouderenzorg, gehandicaptenzorg of op een dagbesteding voor mensen met lichte gedragsproblemen. Ik dacht: eindelijk maatwerk!

## Individueel of categorisch

Maar wat bleek? Ook veel gemeenten verdiepen zich niet of nauwelijks en formuleren hun beleid vanuit categorische kennis en niet vanuit specifieke ervaring. Bijvoorbeeld de categorie mensen met een licht verstandelijke beperking. Daar wordt nu gemakshalve alleen nog maar een afkorting voor gebruikt: LVB. Ik zou willen dat het beleid geformuleerd werd op basis van casus-specifieke voorbeelden, waardoor het beleid veel meer kleur krijgt. Wat betekent het voor een vrouw van 35 met twee kinderen, om een hersenbloeding te krijgen en grensoverschrijdend gedrag te vertonen? Wat doet dat met je leven? Wat doet dat met je relatie? Wat doet dat met je kinderen? Ik heb de gebiedsagenda's bekeken van Amsterdam. Prachtig allemaal. Het staat er mooi beschreven op hoofdlijnen, in percentages en met veel verwachtingen en hoopvolle uitspraken dat

Cees van der Wal is bestuurder bij MEE Amstel en Zaan. In de periode daarvoor was hij bestuurder bij een maatschappelijke dienstverleningsorganisatie in Haarlem. Daarvoor heeft hij twintig jaar in de gehandicaptensector gewerkt en vijf jaar in de ouderenzorg.



het allemaal beter wordt. En beter moet, voor bepaalde groepen. Maar ik haal er niet uit om wie het nu werkelijk gaat. En dan ontstaat de neiging om één oplossing te bedenken voor een hele groep zonder oog voor de verscheidenheid. Natuurlijk moeten politici beleid maken, zijn de middelen schaars en moeten zorgaanbieders verantwoording afleggen over het bestede geld; maar ik zou veel liever een budget krijgen met de boodschap: maak je eigen beleid maar per categorie. Dan kunnen wij in de praktijk dat onderscheid maken. Ondertussen zie ik wel dat ook door de gemeenten touwtjes worden aangetrokken en er steeds meer bureaucratie komt. In plaats van één financier, hebben we nu als MEE te maken met zestien gemeenten die het net allemaal ietsje anders georganiseerd hebben. Als ik zelf alleen al kijk bij hoeveel overleggen ik in de regio aanwezig moet zijn... We praten ontzettend veel met elkaar en soms vraag ik me af wat er gebeurd is met al die aanvankelijke belangstelling voor individuele cliënten die aandacht of zorg nodig hebben. En bureaucratie is ook een belemmering voor het leerproces. Voor het ontwikkelingsprogramma van Samen DOEN in Amsterdam is men bijvoorbeeld bezig om de dienstverlening te verbeteren. Dat is een zoekproces. En dan verlangt het (politieke) systeem dat er vóór de zomer van 2016 besluiten worden genomen, louter met het oog op de inkop van 2017. Dat is die fuik.



**'Specialisme gaat niet altijd om de kennis van bepaalde zaken, maar ook om het vermogen om beter te kijken en echt contact te maken'**

#### Eigen kracht of formele zorg?

Eigen kracht, het netwerk versterken, het inzetten van informele zorg en dan mogelijk nog zorg als vangnet; dat is een volgorde die ook ons erg aanspreekt omdat het tegemoet komt aan de wens van onze cliënten. Die willen dingen zelf oplossen. En pas als het echt niet anders kan, dan willen ze een beroep doen op professionele zorg en ondersteuning. Je laat cliënten ook in hun eigenwaarde als je ze eerst de kans geeft om hun problemen zelf op te lossen, dat ze eerst zelf allerlei alternatieven af kunnen wegen. Dat geeft ze het gevoel dat ze serieus genomen worden. Het kan echter

voorkomen dat je eerst moet starten met professionele zorg om de meest acute problemen op te lossen. Dan kan je vervolgens kijken wat een cliënt daarna zelf kan doen en of het netwerk daarin iets kan betekenen. En de reflex bij veel gemeenten is dan: Ho ho, denk aan de volgorde. We beginnen eerst bij eigen kracht en pas als dat allemaal niet helpt, kan er een maatwerkvoorziening komen en mag pas zorg ingezet worden. Ik zit ook in het bestuur van MEE Nederland en hoor die geluiden uit het hele land.

Sommige gemeentes dwingen ons tot het maken van een keuze. Ga je voor die strakke volgorde of voor een mix? Dat is lastig, want ik denk dat er niet voor iedere groep of voor ieder probleem een eenduidig antwoord is. Ik zou zeggen, en dat is ook wat de WMO zegt: doe wat de burger nodig heeft. Dat kan de ene keer betekenen dat je begint met zorg - als het kan tijdelijk - en de andere keer meteen kijkt wat een cliënt nog zelf kan. Dat principe is ook hierom belangrijk omdat een cliënt die eenmaal in het formele zorgcircuit is opgenomen, er bijna niet meer uit komt. Ook daarom vind ik die nuancing van tijdelijke formele zorg zo belangrijk. Niet alleen omdat dat ook uiteindelijk is wat de meeste burgers willen, zelf hun problemen oplossen, maar ook omdat het nog eens kostenbesparend kan uitpakken.

#### Specialist of generalist?

Een volgend dilemma betreft de discussie specialist versus generalist. Een bewoner met een hulpvraag krijgt te maken met óf een generalist óf een specialist. Dat verschilt per gemeente. Er zijn genoeg tussenvormen, maar ik schets even deze twee uitersten. Het voordeel van een generalist is dat de cliënt iemand krijgt toegewezen die hem in een breed palet aan dienstverlening bij kan staan. Dat is voor veel mensen met een beperking belangrijk, omdat ze op die manier niet steeds met verschillende hulpverleners krijgen te maken. Specialisten zijn de afgelopen twee jaar een beetje verketterd. Al die mensen die maar in een wijk rondlopen. Daar is vaak een karikatuur van gemaakt. Een tijd terug is er in Zaanstad een soort laboratoriumopzet geweest waarbij onderzoekers zijn gaan tellen hoeveel instanties bij een gezin zijn betrokken. Er waren soms gevallen waarbij meer dan tien hulpverleningsinstanties waren betrokken. Maar daarbij werden wel alle instanties apart geteld, ook als het ging om een uitkering X, een uitkering Y en een voorziening Z. Die zou de overheid vanuit het perspectief van de cliënt misschien allang hebben moeten clusteren. En als je het zou clusteren, viel het aantal in mijn ogen reuze mee.

Een specialist heeft natuurlijk voordelen. Mensen uit onze cliëntenraad zeggen: 'Ik wil iemand hebben die precies weet wat ik nodig heb.' Maar omdat situaties van cliënten soms complex kunnen zijn - schulden, gezondheid, sociale achterstand - kan een generalist soms veel meer betekenen dan één of twee specialisten. Maar inderdaad: je kunt natuurlijk niet alles van alles weten. En de burger wordt met een generalist ook niet in alle gevallen even snel geholpen als er eerst van alles en nog wat wordt geprobeerd. Ik ken een gemeente die zegt dat tachtig procent van alle vragen door het wijkteam opgelost moeten worden. En alleen als dat team er echt niet uitkomt, mag er pas worden opgeschaald en gekeken worden naar een maatwerkvoorziening met specialisten. Maar dan kan een cliënt soms al op een achterstand zijn gezet. Bijvoorbeeld omdat de termijn voor een bezwaarschrift of om beroep aan te tekenen al verlopen is waardoor de cliënt een bepaalde uitkering misloopt. En ook in het medische en sociale domein kan een specialist soms meer betekenen voor een cliënt dan een generalist. Ik heb bijvoorbeeld een broer met een licht verstandelijke beperking. Als je hem een directe vraag stelt: 'Johan, hoe gaat het met je?', dan zegt hij altijd: 'Goed'. Terwijl ik aan zijn ogen of aan het trillen van zijn handen kan zien dat het helemaal niet goed gaat.' Als je dat niet door hebt, dan zeg je als generalist al snel: 'Mooi, tot de volgende keer dan maar weer.'

Dus dat specialisme zit hem niet eens altijd in de kennis van bepaalde zaken, maar ook in het vermogen om beter te kijken en echt contact te maken.

Vraagt dit dilemma niet om een andere kijk op de discussie tussen specialisten en generalisten? Zouden die twee niet, zeker in de meer ingewikkelde situaties, meer in teams moeten samenwerken? Zodat de specialist niet alleen maar focust op dat ene probleem, een schuld bijvoorbeeld, want misschien zit daar een heel verhaal achter waardoor die schulden steeds terugkeren. En dat generalisten van specialisten leren hoe ze met meer verdieping naar de hele cliënt als mens kunnen kijken? Zo'n samenwerking zou misschien in het netwerk van informele zorgorganisaties of zorginitiatieven vormgegeven kunnen worden, waardoor we minder gaan leren denken in termen van specialist en generalist, maar in termen van professional. Daar kan zich dan ook de groep ervaringsdeskundigen bij aansluiten. Die kan namelijk ook een hele zinnige bijdrage leveren om te leren snappen wat een cliënt beweegt om dingen te doen of juist na te laten, ook al is dat in zijn klaarblijkelijke nadeel.

## Wijkteams of organisatie?

Mijn laatste dilemma raakt hieraan. Wijkteams of organisaties? Als je als organisatie in een wijkteam zegt dat je het belangrijk vindt om een bepaalde kwaliteit te leveren, zodat cliënten zich beter kunnen ontwikkelen, wordt er nog vaak gezegd dat wij dan praten vanuit ons organisatiebelang. Maar een organisatie als MEE is wel de drager van een bepaalde kwaliteit, continuïteit en expertise. Tegelijkertijd geloof ik ook absoluut in wijkteams. Zeker als dat een mix is van specialisten en generalisten uit de formele en informele zorg, uit verschillende organisaties en met verschillende achtergronden. Dan werken organisaties en wijkteams niet ten koste van elkaar maar samen met elkaar.

## Hoopvol

Alles overzind ben ik toch hoopvol gestemd. Allereerst vanwege het leidende beginsel in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Ik kan de Memorie van Toelichting op die wet erbij halen, maar die beslaat 169 pagina's. Kun je nagaan hoe breed het hele speelveld is waar die wet op van toepassing is. Maar één ding is duidelijk: het belang van de cliënt staat overal voorop. De cliënt moet het gevoel hebben dat de cliëntenondersteuner naast hem staat en in de positie is om diens belangen te behartigen en te dienen. Zo'n uitgangspunt kan niet anders dan hoopvol stemmen. Het vergt alleen tijd voordat we het ook zo georganiseerd hebben. Het tweede punt waarom ik hoopvol gestemd ben is dat de oplossingen in de buurt gezocht gaan worden. Vanuit het perspectief van iemand met een beperking is dat heel belangrijk. En de eerste tekenen zien we al. Ik zie dat mensen in het veld beetje bij beetje gewend beginnen te raken en daardoor ook meer open staan voor samenwerking. Samenwerking met collega's van andere organisaties, met ambtenaren binnen de gemeente, met mensen van de informele zorgpartijen, met buurtinitiatieven om samen te gaan onderzoeken hoe het beter kan.

**'Onze cliënten willen dingen zelf oplossen. En pas als het echt niet anders kan, dan willen ze een beroep doen op professionele zorg en ondersteuning.'**

Hoopvol ben ik ook omdat cliëntenorganisaties en belangenorganisaties zich aan het hergroeperen zijn, want die stonden van het ene op het andere moment aan de zijlijn. Hoopvol ook omdat een aantal gemeentes, waaronder de gemeente Amsterdam, onderzoek doen naar mogelijke alternatieve oplossingen waarbij niet alleen maar naar de prijs wordt gekeken, maar ook naar wat het individuele burgers oplevert en ze daarbij ook kijken naar maatwerk zodat bepaalde cliënten, terwijl ze op het eerste oog in dezelfde categorie vallen, toch een andere behandeling mogen krijgen. Zo is er in Amsterdam in het kader van de dak- en thuisloze jongeren (veelal jongeren met een licht verstandelijke beperking die tussen wal en schip vielen bij de overgang van de wet langdurige zorg naar de WMO), een aparte regeling gerealiseerd voor tijdelijke opvang. En hoopvol tenslotte ook, al wordt dat misschien niet door iedereen gedeeld, omdat de landelijke overheid met meer aanwijzingen komt ten aanzien van de kwaliteit.

En dat brengt mij weer terug bij de dilemma's. Ik zie bovengenoemde dilemma's als een uitdaging om ons door te ontwikkelen. Om te onderzoeken wat nou de afwegingen zijn die we het beste kunnen maken. Maar niet als een dwangbus om die keuzes nu al te moeten of willen maken. We moeten vooral kijken vanuit dat spanningsveld: wat is de beste weg voor de komende periode? En daarbij moet het belang van de individuele cliënt voorop staan. Dan gaan, mits we niet nu moeten kiezen, die dilemma's ons in de toekomst juist helpen.

MEE Amstel en Zaan is een organisatie die cliënten met een verstandelijke of lichamelijke beperking, een chronische ziekte, lichte GGZ-problematiek of autisme-spectrum stoornissen ondersteuning geeft. MEE bediende het afgelopen jaar ongeveer 4.000 cliënten. Naast die cliëntenondersteuning biedt MEE ook bijproducten, zoals sociale juridische dienstverlening of diagnostiek. In Amsterdam werken ongeveer 100 consulten of cliëntenondersteuners, in dienst of in opdracht van de gemeente Amsterdam. In totaal gaat het om ongeveer 170 medewerkers. Het werk bestaat uit het geven van informatie, advies en kortdurende ondersteuning. Van der Wal: 'Vaak zien wij dat we met die kortdurende ondersteuning de vragen of problemen van de cliënten al kunnen oplossen. Heel belangrijk daarbij is, zeker voor de doelgroep waarvoor wij werken, hoe je contact legt met je cliënten.'





Jos van der Lans is journalist, onderzoeker en publicist. Van 1999 tot 2007 was hij lid van de GroenLinks-fractie in de Eerste Kamer. Samen met Pieter Hilhorst is hij afgelopen jaar in gemeenten bezig geweest om te kijken waar processen in gebiedsgericht werken vastlopen en hoe je samen - burgers en professionals - doorbraken kunt realiseren.

# Zoek de beweging in wijken!

Vanaf de zomer 2014 is Jos van der Lans bezig geweest om burgerinitiatieven op het terrein van de wijkzorg in Oost te beoordelen. Hij had de eer om daar deel uit te maken van een burgercommissie die 100.000 euro mocht verdelen. De stad had 500.000 euro beschikbaar gesteld en verdeeld over vijf stadsdelen. Het basisidee was dat bewoners zelf een initiatief moesten nemen om de informele kant van de zorg te organiseren. Hij vond het fascinerend om te zien hoeveel dat 'drempelgeld' heeft losgemaakt. Hij prijst de gemeente voor dit initiatief, plaatst het in historisch perspectief maar noemt de manier waarop de subsidieverlener er lessen uit trekt 'een aanfluiting'. Vandaar een pleidooi voor een coherent innovatieprogramma voor het sociale domein in Amsterdam.<sup>1</sup>

door Jos van der Lans

Het is misschien goed om eerst eens wat zaken in perspectief te plaatsen. Bijvoorbeeld de vraag of de grote beweging van rijk naar wijk méér is dan alleen een verbale vernieuwing of een vermomde bezuinigingsoperatie. Want dat is het. Het is een verandering die niet door dit kabinet is bedacht, maar een veel langere adem heeft.

<sup>1</sup> Dit is een weergave van een presentatie die Jos van der Lans hield op 30 november 2015 bij het PMB/Leerhuis over gebiedsgericht werken. Zijn gesproken tekst is verwerkt door Bob Duynstee.



Dat de beweging die we maken méér is dat alleen een verbale vernieuwing of een verkapte bezuinigingsoperatie, blijkt ook uit de grote beloften van de decentralisatie, hier samengevat in 10 punten. Daaruit blijkt dat al in de decentralisatie zelf de omslag zit. Het gaat om anders werken, om de informele zorg een plek te geven, om beter luisteren naar de cliënt aan tafel, om overzichtelijkheid en nog wat andere zaken die we moeten realiseren.

Het is een historische verschuiving naar een decentraal georganiseerde staat. Het is de erkenning dat de uitvoering van tal van zaken simpelweg niet meer vanuit een centraal nationaal centrum te regelen is. Je kunt de thuiszorg nu eenmaal niet vanuit Den Haag regelen. We zien dan dat de van oudsher verticale bestuursstructuur steeds horizontaler geordend wordt en dat instituties zoeken naar nieuwe manieren om met burgers, bewoners en cliënten om te gaan. Dat is een nieuwe fase om onze verzorgingsstaat vorm te geven. Eerst is deze vanuit het midden van de negentiende vergroeid geraakt met een sterk sturende staat, die er in slaagde om het overgrote deel van de bevolking bestaanszekerheid te bieden. Dat is een enorm succes geweest; een indrukwekkende sprong voorwaarts in welvaart en emancipatie. Maar vanaf 1970 evolueert dit nationale programma in toenemende mate in een steeds complexer wordende bureaucratie. Daaraan ontsnappen kan maar op één manier: macht terugbrengen naar een lager niveau en dat in staat stellen om op basis van de lokale context beleid te maken. Dat gebeurt niet in één kabinetstijd, maar is een gestage transitie waarin zich nieuwe verhoudingen moeten vestigen. Daar zijn we voorlopig nog wel even mee bezig.

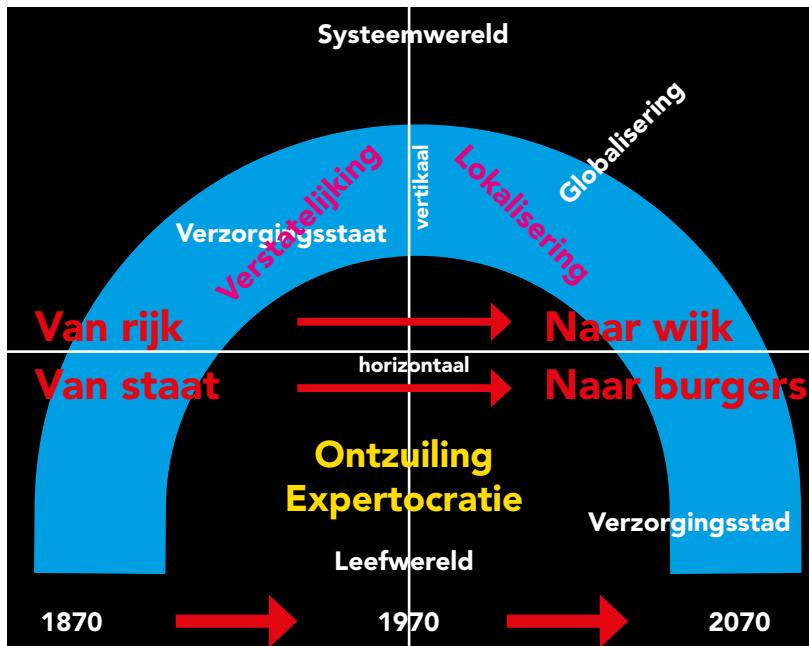
## Jargon en de wijk

Het hele proces mag dus veel langer duren dan het ongeduld – hoe begrijpelijk ook – nu soms lijkt te suggeren. Toch zien we nu al twee elkaar versterkende ontwikkelingen: professionals manifesteren zich nadrukkelijker in de leefwereld van burgers en instituties ontdoen zich van het leveranciersmonopolie en proberen hun professionele deskundigheid en dienstbaarheid te herontwerpen. Dat proces wordt als een fanfare voorafgegaan door nogal wat jargon: participatiesamenleving, integraal werken, ontkokeren, eigen kracht, sociale netwerken... Om dat jargon concreet te maken en de beloften van decentralisatie voor elkaar te krijgen, heb je een operationele plek nodig waar het ook daadwerkelijk gebeurt, waar we het bureaucratisch onvermogen kunnen opheffen en iets nieuws kunnen creëren. En dat is de wijk.

Het is belangrijk om te beseffen dat die gebieden niet door burgers zijn verzonnen. Burgers hebben zich niet bij het stadsbestuur gemeld met: wij zouden graag in dit gebied meer zelf willen doen. Die gebieden zijn een poging vanuit het beleid om de beloften van verandering in een tastbare praktijk met elkaar te kunnen verbinden. Daar moet het gebeuren. Het gebied is eigenlijk een beleidsconstruct en we hopen maar dat de burgers meedoen. Tenslotte moeten we ergens de grote wereld die uit Den Haag en zelfs uit Brussel komt, vertalen in nieuwe zorg, betrokkenheid, solidariteit, mededogen, burgerparticipatie en alle andere termen die daarbij horen. En dat doen we met sociale wijkteams, integrale werkvormen, ontkokering en noem het hele jargon maar op.

## Wat zien we?

We zien in heel Nederland met de komst van sociale wijkteams een professionele hergroepering in wijken. Als je dat allemaal optelt is het de grootste reorganisatie in de publieke sector sinds de Tweede Wereldoorlog. Er zijn vermoedelijk meer dan 100.000 mensen op 1 januari 2015 op een andere plek begonnen dan het jaar daarvoor. Het is eigenlijk een wonder dat dat redelijk goed is gegaan. Tegelijkertijd zie je dat dat zoveel energie heeft gevergd dat de eigenlijke bedoeling, namelijk om de professionele zorg echt te verbinden met de wijk en integraal te ontwikkelen, nogal eens op het tweede plan is gekomen. Zorgprofessionals, afkomstig van allemaal verschillende instellingen, gingen eerst met elkaar bezig: kennismaken, kennis delen, werkwijzen vaststellen, et cetera. Daarnaast trokken diensten als DWI of de sociale dienst hun eigen plan en was de jeugdzorg weer apart georganiseerd. De beweging is weliswaar het ge-



Het proces waar we nu middenin zitten, kent een lange geschiedenis en een verre toekomst.

| BUURTSTAALKAART                     |   |   |  |   |   |
|-------------------------------------|---|---|--|---|---|
| Wijkzorg / samen-<br>dien           | WELZIJNSORGANISATIE   | SOCIALE ORDE-<br>NEMINGEN / ZIPERS  | ZELFORGANISATIES   | ZELFSTUURING  | EIGENAARSCHAP   |
| verzorgingshuizen<br>med. t.        | Welzijnsorganisaties<br>thuiszorg<br>Publiek ruimten<br>huishoudens | Rechtsges. verbanden<br>bewoners<br>kleine thuiszorgorganisaties<br>Bewonersinitiatieven<br>Stadslorpen | Right to challenge<br>bewonersbedrijven<br>Buurtondersteuning<br>Stadslorpen | Rechtsges. verbanden<br>bewoners<br>kleine thuiszorgorganisaties<br>Bewonersinitiatieven<br>Stadslorpen | Rechtsges. verbanden<br>bewoners<br>kleine thuiszorgorganisaties<br>Bewonersinitiatieven<br>Stadslorpen |
| ZORGINSTITUTIES                     | ACTIE BURGERSCHAP<br>VERHIEFEN/EMANCIPATIE                          | SOCIALE PROBLEMEN<br>AANPRAKEN  | Eigen-wensen en<br>behoeftes vormgeven<br>Oudere instellingen                | Individuele<br>regelvorming   | Eigenaar van<br>oplossingen   |
| PROBLEEMGERICHT                     | PROFESSIONALS STUREND / LEIDEND<br>FORMEEL                          |   |  |   |   |
| Onder:                              | Wijzigingen<br>Marktburgers<br>Familieburgers<br>Mentoren / Buddies | Collectieve<br>organisaties<br>Buurtondersteuning<br>beklachten / selfadvocaten                         | zorgdocumenten<br>naasten<br>100+ kringen                                    |   |   |
|                                     | PROFESSIONALS DIENSTBAAR BINNEN INSTITUTIONELLE FORMATS             |   | BURGERS STUREND / LEIDEND<br>INFORMATIEEL                                    |   |   |
|                                     |   |   | PROFESSIONALS DIENSTBAAR AAN INITIATIEVEN BURGERS                            |   |   |
| HOE ONTSTAAT HIER SAMENHANG IN?     |   |   |  |   |   |
| Hoe stuur je gebiedsgericht werken? |   |   |  |   |   |

Om te zien wat er aan de hand is, zouden wijkteams een buurtstaalkaart kunnen maken. Dan zien ze de beweging en de samenhang.

bied in, maar daar zijn weer aparte kokertjes ontstaan, die dan toch weer met elkaar moeten gaan afstemmen. We zijn dus niet klaar, we zijn net begonnen, we moeten blijven hameren op het doorontwikkelen en innoveren van die gebiedsgerichte aanpak. Dat is immers zo'n grote operatie dat je voortdurend de bedoeling moet herhalen omdat anders de burgers niet aan zet komen, de verhoudingen niet veranderen en oude reflexen weer de kop op steken. En dan dreig je een werkelijkheid te creëren die niet zo heel verschillend is van de werkelijkheid die we nu juist achter ons willen laten. We moeten dus blijven zoeken naar de meerwaarde van het gebiedsgerichte werken. En ik heb in de wijken waar ik met mensen gesproken heb, gezien dat dit niet vanzelfsprekend is. Dat zou wel eens verklaard kunnen worden uit het feit dat niemand een overzicht heeft. Dat mensen in een buurt bij elkaar gekomen zijn en zich afvragen: waarom doen we dit nou eigenlijk, hoe ziet de sociale kaart er uit, waar zit de beweging in?

## Staalkaart

Je zou per wijk een staalkaart moeten maken van wat er nou aan de hand is. Dan zie je dat je een beweging krijgt die loopt van zorginstutities in een professioneel sturend, leidend en formeel kader, naar een meer informeel kader dat tot en met het eigenaarschap gaat. Je ziet dat het formele en informele kader toenadering tot elkaar zoeken: professionele krachten die naar de leefwereld opschuiven en bewoners die naar de instituties opschuiven. Door per wijk de sociale infrastructuur in kaart te brengen, zie je de samenhang. Want als al die professionals naar de buurten gaan, hoe breng je daar dan lijn in? Als iedereen zijn eigen gang gaat, doet iedereen zijn eigen ding. Dan kom je bij vragen uit als: Hoe stuur je in een netwerksamenleving? Niet van bovenaf, niet door de overheid centraal te zetten, niet door een PMB'er een klus te laten doen, maar hoe wel? Wat is de taak van de overheid? Als je burgers meer zorgverantwoordelijkheid wilt geven wat is daar dan de passende sociale buurtinfrastructuur voor? Wat is dan slimme financiering en wie beslist daarover? Moeten we financieringsvormen bedenken waarbij we de verantwoordelijkheid voor het eigendom, de zelforganisatie of de verantwoordelijkheid van zorginstututies om zich daarover uit te spreken op andere plekken in de buurt neerleggen? Op welke plekken kun je dan een platform creëren dat als een magneet alle processen in samenhang operationeel maakt. Daar hoort ook een ruimtelijke infrastructuur bij en een stimuleringsfonds.

## Contra-indicaties

- **Marktconforme huren/inconsistent beleid**
- **Centralisering, stedelijk beleid, ontmanteling stadsdelen**
- **Decentrale uitvoering, centrale controle**
- **Geen coherent innovatieprogramma sociaal domein (we weten eigenlijk niet waar we aan werken)**
- **Er wordt niet geleerd van pilots**

### Contra indicaties

Alleen zo kun je ook echt de verhoudingen in een buurt veranderen. Dus er zijn nog wel wat stappen te nemen. Nou is het punt alleen dat er in deze stad nogal wat contra-indicaties zijn. We zagen er al een: de marktconforme huren; wie als burgerinitiatief ergens gehuisvest wil worden, is ook als het gaat om publieke gebouwen in veel gevallen de helft van het geld dat met moeite bijeen wordt gebracht meteen weer kwijt aan huren die volgens gemeentelijke richtlijnen marktconform moeten zijn. We willen met de linkerhersenhelft van de overheid dat mensen meer gaan doen, maar met de rechterhersenhelft maken we dat meteen ook een stuk moeilijker. En zo is er meer inconsistent beleid: we moeten de participatiesamenleving hoog in het vaandel dragen, maar hebben wel een kostendelersnorm. Een tweede contra-indicatie heeft met de centralisering van beleid en sturing te maken. We hebben de stadsdelen opgegeven. Dat is in de beweging die we maken niet de meest logische stap geweest. Sterker: de stadsdelen zelf zitten in een totale crisis; niemand weet meer wat hij daar moet doen, hoe hij zich tot deze tegengestelde bewegingen nou moeten verhouden, wat in het proces waarin we nu zitten bepaald geen stimulerende mentale toestand is. Want je zou denken dat juist dáár heel veel van de energie en kracht moet zitten om op een of andere manier de sturende principes boven water te halen. Dat gebeurt niet. We komen in een situatie dat de operatie decentraal vorm moet krijgen, maar wel centraal wordt gecontroleerd door de directie Middelen en Control (DMC). En dat is een afdeling met een geoefend oog voor formaliteiten en procedures, maar die geen kaas heeft gegeten van de inhoud.

Dat is lastig. Zo stelde de gemeente medio 2014 500.000 euro ter beschikking voor burgerinitiatieven op het terrein van zorg in vijf stadsdelen (100.000 euro per stadsdeel). Het geld moest in dat jaar besteed worden. Maar dat kregen wij zo snel niet weggezet. Dus belden we met de gemeente, waar ze zeiden: 'Als je het niet op kunt maken, moet je het teruggeven.' Ik zei: Ik dacht het niet. Jullie willen dat we dit geld in innovatie steken en dus parkeren we het geld met dat doel op een aparte rekening, waarop de directie zei: 'Oh ja, dat is ook nog een mogelijkheid.' Nou heb ik nog doorgeleerd en heb ook wel contacten in de stad, maar op dit soort onverschilligheid lopen andere burgers natuurlijk gemakkelijk stuk. In Zuidoost bijvoorbeeld moet 25.000 euro worden teruggestort, omdat ze daar kennelijk niet op de juiste knop hebben gedrukt.

### Best practices

De grootste makke is: we hebben geen coherent innovatieprogramma voor het sociale domein. We weten niet precies waar we aan werken en wat we willen leren. Amsterdam is eigenlijk één groot experimenteel lab. We hebben zeven stadsdelen en daar gebeurt van alles, maar hoe kunnen we nou van elkaar leren? Wat zijn de best practices? Hoe werkt de toegang naar de GGZ in Oost? Hoe in West? Waarom duurt het hier twee maanden langer dan daar? In zo'n onderzoeksproces zou je als stad bereid moeten zijn om te investeren. Maar er wordt weinig van elkaar geleerd. Er wordt zelf bedroevend weinig van de eigen pilots geleerd. Ons 100.000 euro project was een proeftuin, een experiment. Maar het gaat wel om publiek geld. Het is geen spelletje. Dus meldden wij ons bij de gemeente met de vraag of er nog werd geleerd van de 100.000 euro experimenteren. We kregen te horen dat de gemeente niet goed wist wat er in de andere stadsdelen met het geld was gebeurd. Daar zou iemand achteraan gaan, maar daar is nooit meer iets van vernomen. Ik dacht dat de gemeente altijd zo van de verantwoording was, maar wij hebben 100.000 euro gekregen met de boodschap: veel succes en je hoeft je verder ook niet te verantwoorden, behalve dan dat we moeten laten weten aan wie we geld hebben gegeven en hoeveel. De boodschap is dan dat het niemand een lor kan schelen wat er met dat geld is gebeurd. Terwijl je dit juist serieus moet nemen, moet beseffen dat het hier om innovatie gaat en het ook leuk is om te onderzoeken wat er met dat geld is gebeurd. Van dat soort lankmoedigheid word je niet vrolijk. Dat is een zware contra-indicatie om de overheid te veranderen en dit proces te faciliteren.

## 100.000 euro verdelen

De beweging in een buurt in kaart brengen was precies de reden waarom ik meedeed aan het proces om 100.000 euro in Amsterdam-Oost te verdelen. Ik ben een soort onderzoeker, publicist. Ik zoek naar de bewegingen. En plotseling omdat ik ook buurtbewoner ben van Oost kon ik samen met andere buurtbewoners 100.000 euro verdelen over burgerinitiatieven op het terrein van zorg. En dat was een buitengewoon interessant proces. Er kwamen heel veel mensen langs met heel veel initiatieven. Wat opvalt is dat als je de voedingsbodem vruchtbaar maakt, er ook heel veel ideeën loskomen. Er zit heel veel energie in deze stad. En niet alleen in deze stad, maar in heel Nederland. De kunst is om die voedingsbodem van voldoende kunstmest te voorzien zodat het gebiedsgerichte werken en de nieuwe verbindingen waar dat om vraagt ook echt van de grond komen. We zouden van dit project moeten leren hoe je iets van die informele samenleving vorm kunt geven. Daarom hebben we van alle projecten een kort filmpje gemaakt en van al die korte filmpjes één grotere film. Dan zouden we het ook kunnen vergelijken met de andere stadsdelen die ook 100.000 euro hebben gekregen. Wat kan je daarbij van elkaar leren?

Wat is het resultaat in Amsterdam-Oost: er waren ongeveer 40 aanvragen. Dat ging veelal over netwerk-achtige initiatieven die er op gericht waren om de cohesie in de buurt te versterken. Het gaat om het doorbreken van de eenzaamheid, ontmoetingen voor senioren (met name migranten), met alle mogelijke organisaties die op een of andere manier bij elkaar moeten komen of geactiveerd moeten worden. Het gaat om het opleiden van vertrouwenspersonen, het ondersteunen van mantelzorgers, er zijn projecten om de buurt aantrekkelijker te maken en mensen daarvoor te mobiliseren, om het stimuleren van beweging en heel veel van dit soort initiatieven gaan gepaard met gezamenlijk eten. Dat laatste is in zoverre lastig dat we natuurlijk geen geld wilden verstrekken om gratis te eten. Maar toch brengt eten en vooral ook koken mensen bij elkaar, en dan kun je dus als lokale overheid gaan nadenken hoe je daarvoor een infrastructuur kan bieden. Niet het eten subsidiëren, maar gelegenheid creëren om dat met elkaar te doen. Dan zou je kunnen investeren in geschikte plekken in de wijk waar mensen met elkaar eten kunnen koken.

## Buurt-ZZP'ers

Wat zijn nou lessen? Het was volkomen onduidelijk hoe het geld besteed moest worden. We hadden wel een aantal criteria, maar we kregen stapels papieren van

allerlei semi-professionele types waarvan we ook niet goed wisten wat de bedoeling was. Daarop hebben we als bewonerscommissie die de aanvragen beoordeelde, in eerste instantie alles afgewezen en zijn we met iedereen in gesprek gegaan. Dat leverde een levendige buurtvergadering op, waarin met name de semi-professionals zich lieten gelden: hoe durfden wij als burgercomité... Daarop hebben we uitgelegd dat een verhaal op papier voor ons onvoldoende was, dat we de mensen die er achter zaten wilden zien en spreken. En dat hebben we gedaan. Daarmee merk je dat, als het geld er is en je het op een bepaalde manier stuurt, je daarmee heel veel inventiviteit losmaakt. De energie is er wel om het te gaan doen. Met name onder buurt-ZZP'ers. Dat is een hele belangrijke kracht, al hebben ze net als veel hulpverleners misschien iets teveel een Florence Nightingale instinct. Natuurlijk was onze grondgedachte dat het er niet om ging om buurt-ZZP'ers te subsidiëren. Buurtgeld moet over informele zorg gaan en mag geen looncomponent zijn voor een ZZP'er. Maar naderhand kwamen we er achter dat dat een rare redenering was. Zij zaten in die buurt, ze konden dingen veel intensiever organiseren dan een welzijnsorganisatie dat zou kunnen. Dan moet je dus na gaan denken hoe je voor zulke krachten toch iets van een verdienmodel kunt ontwikkelen. Dat is innoveren.

## Informeel kader

De projecten werden dus beoordeeld door buurtbewoners zelf. Dat leidt tot een heel andere omgang met de geldvraag. Ik noem dat maar een vorm van informele productiviteit. Als een gemeenteambtenaar een subsidie uitdeelt, dan moet iedereen kunnen inschrijven, moet iedereen tegen een besluit in beroep kunnen gaan en zit alles in een heel formeel kader. Bij een van onze projecten wilde een dame zangmiddagen organiseren voor ouderen. Daar had ze 1.000 euro voor gevraagd. Toen bleek de pianist twee keer zoveel te vragen, namelijk 20 euro per uur in plaats van 10 euro, waarop ze had gezegd dat de pianist dan maar de helft van de keren moest komen. Daarop hebben wij gezegd: je krijgt van ons gewoon twee keer zoveel. Zo hebben we veel van die initiatieven een beetje mee geboetseerd of verder gebracht of meegedacht hoe het wél zou kunnen. Een heel andere manier van beoordelen dan in de formele ambtelijke structuur als het echt om subsidie zou gaan. Het ging om projecten van 2.000, 3.000, 4.000 euro. Drempelgeld om mensen op gang te brengen. Precies genoeg stimulans om die inventiviteit los te maken. Dingen kosten nou eenmaal geld in Nederland. En ja, 15.000 euro is denk ik totaal mislukt. Maar dat hoort er bij. Je zult de baten van het creëren van nieuwe verhoudingen tussen burgers, instituties en overheden nooit ontwikkelen als je die kosten er niet voor over hebt.

## Samenvatting filmische bijdrage (3)



Margot Lötters is gebiedsmanager van Slotervaart. Zij heeft een team van zes mensen in een gebied waar 36.750 mensen wonen.

# Gebiedsgericht werken is de ultieme kans

Voor het derde seminar sprak Margot Lötters over het thema zorg met: Jan Teeuwissen (Samen-Doen), Yasemen Safak en Uafa Belhaje (Stichting Home Empowerment), Patric Hartwig (Daklozen-vakbond) en Hans Krikke (Samenwonen-Samenleven en de Buurtzaak).

Margot Lötters is gebiedsmanager in Slotervaart. Haar filmische bijdrage gaat over het thema zorg. Het gaat de afgelopen jaren steeds beter in Slotervaart. Toch zijn er nog steeds gezinnen en kinderen (ca. 20 procent) die in armoede leven. Teveel jongeren maken hun school niet af, verdwijnen soms van de radar of hebben moeite met het vinden van werk. Je ziet eenzaamheid onder ouderen en huiselijk geweld in gezinnen. Ze maakt zich zorgen. Het doorvoeren van de decentralisatie stond onder grote druk. De centrale stad heeft in sneltreinvaart wijkzorgteams, Samen-Doen teams en Om-het-kind teams opgezet. Maar de gemeente is door die reorganisatie wel erg met zichzelf bezig geweest. Ze

vraagt zich af of wij als gemeente wel voldoende aandacht geven aan de mensen en zelforganisaties in de buurt van wie er zoveel verwacht wordt. En hoe loopt de samenwerking tussen professionals en vrijwilligers in Slotervaart?

De eerste hoofdrolspeler is **Jan Teeuwissen**. Hij is teamleider Samen-Doen in Slotervaart-Overtoomse veld. Samen Doen wordt georganiseerd door de gemeente Amsterdam en zorginstellingen en bestaat uit 22 teams in de stad. Zijn zorg is dat Samen-Doen afhankelijk is van doorverwijzers zoals scholen, ouder-kind centra of huisartsen. Teeuwissen: 'Die zien lang niet iedereen.'



**Jan Teeuwissen**



**Hans Krikke**

Daardoor blijven ouders met ernstige problemen buiten beeld, waardoor ze zelf en hun kinderen slachtoffer blijven van de situatie.' Ook de route van ouderen naar Samen Doen is nog niet goed uitgewerkt. Teeuwissen: 'Ik denk dat heel veel mensen verpieteren, terwijl wij of anderen dat niet zien. Daar maak ik me zorgen om.'

Ook Yasemen Safak en Uafa Belhaje wijzen op dat gevaar, omdat er altijd nog een taboe rust op huiselijk geweld. Safak en Belhaje zijn maatschappelijk werkster bij de Stichting Home Empowerment (SHE). Deze stichting is gespecialiseerd in het bestrijden van huiselijk geweld. SHE staat in direct contact met politie, jeugdbescherming, GGD, Veilig Thuis en meld- en steunpunten voor Huiselijk Geweld. Safak en Belhaje zeggen: 'Slachtoffers blijven vaak heel lang hangen in de sfeer van geweld of een buurvrouw moet hen aanspreken en zeggen dat het nu echt genoeg is geweest. Daarom werken wij naast vrijwilligers ook met ambassadeurs die in de wijken wonen. **Als zo'n ambassadeur bijvoorbeeld ziet dat vrouwen hun kinderen heel vluchtig afleveren op de basisschool en meteen weer naar huis gaan, proberen ze de vrouwen mee te tornen naar de activiteiten op de Stichting. Dat lukt professionals niet.**'

De doelgroep van **Patric Hartwig** blijft soms om administratieve redenen buiten beeld. Hartwig is voorzitter van de daklozen-vakbond. Deze vakbond biedt individueel maatschappelijke hulp, verstrekt briefadressen, verwijst door naar medische hulp en is actief in gesprek met de gemeente over het beleid met betrekking tot daklozen. Hartwig: 'Wij mogen alleen mensen inschrijven die feitelijk dakloos zijn. Dan gaat het om mensen die buiten op een bankje slapen, in een bootje of in de nachtopvang. Maar veel mensen kunnen steeds voor een paar dagen terecht bij vrienden of familie. Die vallen tussen wal en schip en mogen wij niet inschrijven. Dat zijn spookburgers.' In de Lange Bretten, een strook natuurgebied langs het Westelijk Havengebied, zaten van de zomer vier Marokkaanse jongeren in een klein tentje. Ze waren door hun ouders daadwerkelijk uit huis gegooid. Hartwig: 'Het is ongelooflijk belangrijk dat je mensen in het eerste halfjaar in het vizier krijgt en een nieuw perspectief kunt bieden, omdat ze anders vervallen aan de alcohol of aan de drugs.' Hij pleit er voor dat Amsterdam de eigen regels iets beter op elkaar afstemt. Hartwig: 'Nu heeft elke dienst zijn eigen nadere uitvoeringsregels en die zouden met elkaar afgestemd moeten worden. **We hameren op 1 Stad, 1 Opgave. Prachtig allemaal. Maar de praktijk ziet er heel anders uit.**'

**Hans Krikke** wijst op de voordelen en kansen die het gebiedsgericht werken kan bieden. Krikke is directeur Samenwonen-Samenleven, medebeheerde van het Huis van de Wijk in Slotervaart Noord, ook bekend als 'de Buurtzaak'. Bewoners en bewonersorganisaties initiëren activiteiten en worden daarbij ondersteund door medewerkers van het Huis van de Wijk. Hij ziet in wijken als Slotervaart mensen met veel zorgen, eenzaame mensen, mensen in schulden, mensen die laaggeletterd zijn, die twee of drie baantjes hebben om de eindjes aan elkaar te knopen. Krikke: 'Ik zie onder die mensen ook een gretigheid om zich er uit te vechten. **En gebiedsgericht werken is een ultieme kans om die gretigheid te versterken.** Vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties willen de match met professionals maken, ten gunste van de zelfredzaamheid, de zelfwaardering, het zelfrespect, het zelfvertrouwen van mensen die wat 'shit' hebben op te ruimen.' En dat gaat veel verder dan het redden van één mens. Krikke: 'Je werkt zo tegelijkertijd aan community building. Gebiedsgericht werken is namelijk een ultieme kans om netwerken in de buurt te helpen opbouwen. Zeker als je ook nog eens de hulpvragers uitnodigt om bouwer te zijn van dat netwerk. Want vergeet niet: een hulpvraager kan ook een helper zijn.'

Afsluitend ziet **Margot Lötters** gebiedsgericht werken dan ook als een ultieme kans. Zeker als de gemeente de verleiding kan weerstaan om beleid van bovenaf de wijk in te duwen en teveel centraal vanaf bureaus te willen sturen. Lötters: '**Gun het proces van gebiedsgericht werken de tijd en vertrouw op de krachten van buurten en community's.** Concreet: gun jezelf de ruimte om mee te leren ademen met de bewoners en partners in de buurten. De kwetsbare inwoners van de stad verdienen dat.'

Bekijk de volledige filmische bijdrage van Margot Lötters op Vimeo:  
<https://vimeo.com/149628825>



**Yasemen Safak  
en Uafa Belhaje**



**Patric Hartwig**



Lubbert Hakvoort is senior projectmanager bij het Projectmanagementbureau van de gemeente Amsterdam en heeft ruime ervaring in proces-, programma en projectmanagement. Hij is tevens hoofddocent project- en procesmanagement aan de Hogeschool Van Hall Larenstein.

# Gebiedsgericht werken: wat hebben we geleerd?

De decentralisatie van rijk naar gemeente vloeit door de slagaders van de gemeente Amsterdam op weg naar de haarraten in de stadsdelen waar bestuurscommissies zichzelf opnieuw op de kaart zetten. Ondertussen voert de stad de grootste reorganisatie in haar moderne geschiedenis door. Tegen dat decor proberen bestuurders, gebiedsteams, professionals, bewoners en ondernemers de beloften van gebiedsgericht werken in de praktijk te verzilveren. Het ongeduld is soms voelbaar. Met de beloften zijn immers ook verwachtingen gewekt. Als we iets kunnen leren uit de bijdragen in deze bundel, dan is het dat alle betrokkenen zichzelf steeds voor ogen moeten houden waarom ze het ook al weer doen. Wat zijn de uitgangspunten van het sturende principe dat gebiedsgericht werken is gaan heten? Dat biedt houvast in turbulente tijden.

door Lubbert Hakvoort en Engelien Hengeveld



Engelien Hengeveld is senior projectmanager bij het Projectmanagementbureau van de gemeente Amsterdam en heeft ruime ervaring in proces-, programma-, projectmanagement en gebiedsgericht werken. Op dit moment is zij project- en leermanager van het opleidingsprogramma van de gebiedsmanagers van de gemeente Amsterdam.

## 'Gebiedsgericht werken moet niet worden gezien als een nieuwe heilige graal, maar als een gericht instrument om specifieke problematiek in een ruimtelijke eenheid aan te pakken'

In 2013 ging de seminarreeks van het PMB/Leerhuis over de hervorming van de stedelijke vernieuwing. We constateerden dat, kijkend door de oogharen, het steeds minder om de functionele en ruimtelijke kwaliteit van de stad ging en steeds meer om de sociaaleconomische kansen die de stad haar bewoners te bieden had. De focus verschoof van object naar subject, van omgeving naar beleving. Het ging van grootschalige, aanbodgerichte, top down vernieuwingsplannen met lange doorlooptijden, aanzienlijke investeringen, verkokerde aanpak en vastomlijnde einddoelen geleidelijk aan naar het spiegelbeeld: kleinschalige, vraaggerichte, bottom-up vernieuwingsplannen met korte doorlooptijd, beperkte investeringen, integrale aanpak en open einddoelen. Dat proces, zo stelden we vast, heeft ook gevolgen voor de wijze waarop de overheid zichzelf organiseert en zichzelf opnieuw probeert te verhouden tot haar burgers en bewoners. Hoe hebben overheden zich te verhouden tot burgers?

Die vraag staat ook in deze uitgave over gebiedsgericht werken centraal, maar dan nog prominenter dan in de uitgave van 2013. En er is ook het een en ander veranderd. Inmiddels hebben de twintig nieuwe gebiedsmanagers het gebiedsgericht werken in de steigers gezet. Er zijn gebiedsteams ingesteld, gebiedsanalyses gemaakt en samen met bewoners en andere stakeholders uit het gebied gebiedsagenda's en gebiedsplannen opgesteld. Bouwen we daarmee niet opnieuw een systeemwereld, maar dan op buurtniveau?, vraagt Martien Kuitenhoudt zich af. Maar volgens gebiedsmanager Margot Lötters komt die 'buurtbureaucratie' van buiten: 'Ook al ben je gebiedsmanager, je wordt toch heel snel opgezogen in de papier-wereld van de formele stad en het interne vergadercircuit.' Wat hebben we opgestoken van de gewaardeerde bijdragen aan deze bundel?

### Thema 1: Wel of niet gebiedsgericht?

Stan Majoor stelt in zijn bijdrage dat problemen in gebieden niet automatisch gebiedsproblemen zijn. Van veel grootstedelijke problemen die in gebieden worden

gevoeld, ligt de oorzaak buiten het gebied. Het is dan ook de vraag of het gebied altijd het juiste niveau is voor het begrijpen en aanpakken van problemen. Hoe kunnen we de lokale context koppelen aan grootstedelijk beleid? Majoor concludeert dat in veel gevallen een sector-overstijgende aanpak voordelen kan bieden. Gebiedsgericht werken moet in die zin niet worden gezien als een nieuwe heilige graal, maar meer als een gericht instrument om specifieke problematiek in een ruimtelijke eenheid aan te pakken. Onze opgave is dan ook om ons steeds af te vragen wanneer we een gebiedsgerichte aanpak nodig hebben en wanneer een stadsbrede aanpak meer voor de hand ligt. Dit vraagt om gebiedsmanagers die kunnen schakelen op strategisch en tactisch niveau. Dat betekent dat professionals in de praktijk voortdurend moeten koppelen tussen het gebied en de gemeentelijke kaders en spelregels. Dat is de verticale as. Op de horizontale as zullen ze, nu ze verantwoordelijkheid zijn gemaakt voor de resultaten op gebiedsniveau, sociale, economische, fysieke en maatschappelijke zaken voor burgers aan elkaar moeten knopen.

Wel of niet gebiedsgericht heeft ook te maken met de vraag of een zorgbehoefende burger eerder geholpen is met een specialist of juist met een generalist. Cees van der Wal benoemt dit dilemma in de zorg. In wijkteams werken generalisten die de cliënt in een breed palet aan dienstverlening kunnen bijstaan. Mensen krijgen op die manier niet steeds met verschillende hulpverleners te maken. Pas in tweede (of derde c.q. vierde) instantie wordt doorverwezen naar een specialist. Van der Wal onderschrijft de voordelen die een holistische kijk op een cliënt met zich meebrengt, maar constateert tegelijkertijd dat met de roep om 'ontkokering' en een 'integrale aanpak' specialisten wel een vlekje lijken te hebben. Onzin, vindt hij. Mensen hebben juist baat bij iemand die precies weet wat een cliënt nodig heeft. Specialisten en generalisten: de volgorde zou niet per definitie vast moeten liggen. Per situatie zouden professionals samen moeten kijken wie per cliënt wat doet.

Hier ligt een parallel met de gemeentelijke organisatie waar generalisten van de gebiedsteams zich moeten verhouden tot de specialisten van de (lijn-) afdelingen. Ook hier kan het samen bepalen op welk niveau en op welke wijze een vraagstuk het beste kan worden aangepakt nog verder ontwikkeld worden. Voor een effectief uitvoerend beleid zouden de 'voorkant' en 'achterkant' van de gemeente goed op elkaar aangesloten moeten zijn.

#### Thema 2: Formeel en informeel

Jos van der Lans ziet de beweging waar we in zitten als een volgende stap in een langdurig ontwikkelingsproces van "rijk naar wijk" waarbij het professionele sturende, leidende en formele kader toenadering zoekt tot het informele kader van burgerparticipatie en eigenaarschap. Hendrik Wagenaar beschrijft in zijn bijdrage de informele stad. Dat is de stad zoals die beleefd en geleefd wordt door de bewoners. Tussen de formele stad van bestuurders, beleid, ambtenaren, organisaties en professionals enerzijds en die informele stad anderzijds gaapt een diepe kloof. Dat zien we nu ook rondom gebiedsgericht werken. Anderzijds wijzen alle sprekers ook op de enorme energie die bewoners, ondernemers en buurt-ZZP'ers bij de thema's van gebiedsgericht werken in kunnen brengen. Wagenaar laat buitenlandse voorbeelden zien waarbij ouders nadrukkelijk bij het management van de school worden betrokken en probleemjongeren bij het beleid dat voor hen ontwikkeld wordt. Hans Krikke, directeur Samenwonnen-Samenleven ziet daar de voordelen van in: 'gebiedsgericht werken is een ultieme kans om die netwerken te helpen opbouwen en ook de hulpvragers uit te nodigen om bouwer te zijn van dat netwerk. De hulpvraager kan ook een helper zijn.' Niet alleen daarom, maar ook vanwege het draagvlak pleit Wagenaar voor 'samenwerkend beleid'. Dit wordt door veel gemeenten 'aan de voorkant' al wel gezien, maar 'aan de achterkant' nog lang niet altijd zo

gebruikt. Om de kloof te dichten, wijst Wagenaar op de mogelijkheid om in gezamenlijkheid, dus formele en informele wereld, op onderdelen te komen tot besluitvormingsprocessen en procesafspraken. Als we willen dat burgers eigen initiatief nemen, dan zullen we daar in de praktijk ook echt ruimte voor moeten maken.

Volgens Mark van Twist contrasteert het 'gewone' van gebiedsgericht werken met de geformaliseerde werkelijkheid van de professionele bureaucratie. Het gewone – 'Gewoon ergens op af gaan' – duidt vaak op een ongewoon fenomeen, namelijk de moed om te handelen buiten de protocollen en structuren van de overheidsorganisatie. In de seminarreeks van 2013 benoemden we de paradox tussen de vaste en vloeibare krachten. We noemden dat een paradox omdat beide modaliteiten oogenschijnlijk tegenstrijdig zijn, maar in werkelijkheid inherent met elkaar verbonden zijn. Vaste krachten zijn die mechanismes die dwingen tot orde en complexiteitsreductie. Vloeibare krachten dwingen tot openheid, experiment en complexiteitserkenning. Vast en vloeibaar kunnen niet zonder elkaar. In werkwijzen moeten formele en informele werelden elkaar kunnen vinden. Dat is ook de grote beweging die Jos van der Lans schetst, zij het dat hij daarin politieke contradicties bespeurt. Die tegenstrijdigheden zitten de ambitie om gebiedsgericht werken goed van de grond te krijgen in de weg. Zo zet de overheid in op de participatiesamenleving, maar is er wel een kostendelersnorm. En terwijl we decentraal willen werken, is er in Amsterdam tegelijkertijd een beweging naar minder sterke stadsdelen en centraal controleren. Deze tegengestelde krachten komen voort uit de verschillende eisen die aan de publieke sector worden gesteld. Het onderkennen van deze contra-indicaties is het begin van een manier om de oogenschijnlijke tegenstellingen te overbruggen.

**'Gebiedsmanagers hebben de mise-en-place gemaakt. Vanaf nu is het vooral een kwestie van gewoon dóen.'**



Een reactie uit het publiek tijdens een van de seminars

#### Thema 3: Nieuwe professionaliteit

Daarmee komen we uiteindelijk bij de professionals in de wijk. Martien Kuitenbrouwer stelt in haar bijdrage dat bij hen de vraag in het gebied centraal moet staan en niet het aanbod vanuit de gemeente. Het systeem van de overheid gaat er echter te vaak vanuit dat initiatieven moeten passen in de agenda. Daarmee worden de instrumenten leidend voor de manier waarop je als overheid met een gebied omgaat. De opgave volgens Kuitenbrouwer is om een koppeling te maken tussen de geografische efficiency van de overheid enerzijds en de dynamiek van de mensen die er wonen en werken anderzijds. De gebiedsmanagers spelen daarbij een belangrijke dubbelrol; zij werken in opdracht van de bestuurlijk-politieke kant voor de buurt en haar bewoners. Dat levert dilemma's op. Hoe gaan gebiedsmanagers, maar ook medewerkers van het Projectmanagementbureau en andere collega's in de gebieden, daarmee om? Dat vraagt om een nieuwe professionaliteit, om spelregels in plaats van een vast beleidsinstrumentarium. Het vraagt ook om het aanwenden van de creativiteit en energie die in wijken zo sterk aanwezig is, om open staan voor een andere aanpak, om het besef namens wie je handelt en om een doorbraak in de klassieke manier van werken.

Het vraagt om het leggen van verbindingen tussen verschillende werelden (wat Wagenaar de formele en informele stad noemt), verschillende beleidsterreinen en de voor- en achterkant van de gemeente. Arie Roos verwoordt in zijn filmpje deze nieuwe professionaliteit als volgt: 'Gebruik de energie van bewoners en ondernemers, maar neem niet over. Stel je op als partner, maak gebruik van de creativiteit die er is, sta open voor een andere aanpak maar wees je wel bewust namens wie je handelt. Ga buiten de gebaande paden. Dat komt soms neer op niet-weten wat de structuur is, niet-weten wat het proces is en niet-weten wat de uitkomst is.'

#### Tot slot

Op 15 februari 1978 nam de gemeenteraad van Amsterdam het principiebesluit een proef te nemen met de binengemeentelijke decentralisatie (BGD). In aansluiting daarop besloot de raad op 5 mei 1981 tot het instellen van twee stadsdelen, Noord en Osdorp met een stadsdeelraad, later gevolgd door de besluiten om op deze manier in totaal 14 stadsdelen in te richten.

Bij de instelling van de stadsdelen werd geopperd dat de vorming hiervan een aantal voordelen zou moeten opleveren, namelijk verkleining van de kloof tussen de burger en het gemeentelijk apparaat, vergroting van de doelmatigheid van het ambtelijk apparaat, meer invloed voor de burger en meer ruimte voor het gemeentebeleid voor de grootstedelijke problemen. Door deze decentralisaties is een perspectiewisseling ontstaan die vooruitliep, of minstens inspeelde op de bedoeling van gebiedsgericht werken. Cees van der Wal wijst er op dat we die perspectiewisseling ook explicet terugzien in de bedoeling van een wet als de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), die eigenlijk zegt: doe wat nodig is voor de cliënt. Ook Jos van der Lans wijst op de onomkeerbaarheid van dit proces. Het gebiedsgericht werken in Amsterdam is net gestart. En niet bepaald onder de meest ideale omstandigheden. Afgelopen jaar was vooral een jaar van kennismaken met elkaar en met de nieuwe situatie. Gebiedsmanagers hebben de mise-en-place gemaakt. Nu de gebiedsteams functioneren, de reorganisatie achter de rug is en de wijkteams zijn geland in de gebieden, is het vanaf nu vooral een kwestie van gewoon dóen. Van gewoon dóen, en van gewoon leren en van gewoon met elkaar ervaringen delen.

|                                    |   |
|------------------------------------|---|
| <b>Samenstelling en redactie:</b>  | Stan Majoor   |
| <b>PMB/Leerhuis:</b>               | Lubbert Hakvoort en Engelien Hengeveld                    |
| <b>Interviews en eindredactie:</b> | Bob Duynstee  |
| <b>Fotografie:</b>                 | George Maas/Fotonova en Edwin van Eis, gemeente Amsterdam |
| <b>Eindredactie films:</b>         | Evelien Veenhuizen, gemeente Amsterdam                    |
| <b>Vormgeving:</b>                 | Renee Bakker, gemeente Amsterdam                          |
| <b>Productie:</b>                  | Linda Fransen   |
| <b>Drukwerk:</b>                   | Opmeer Drukkerij B.V., Den Haag                           |

**Met dank aan:**

Firoez Azarhoosh, Marijn van Ballegooijen, Uafa Belhaje, Marije Bierlaagh, Willy Boes,  
Jan-Herman Clevering, Dieke Cornelissen, Anita Groenink, Patrick Hartwig, Ralph Janssen Daalen,  
Ellen Jonathans, Jeroen Jonkers, Eric van der Kooij, Hans Krikke, Martien Kuitenhout, Jos van der Lans,  
Willem van Leuven, Margot Lötters, Germaine Princen, Arie Roos, Yasemen Safak, Jaap Teeuwissen,  
Mark van Twist, Hendrik Wagenaar, Cees van der Wal

**Over het Projectmanagementbureau**

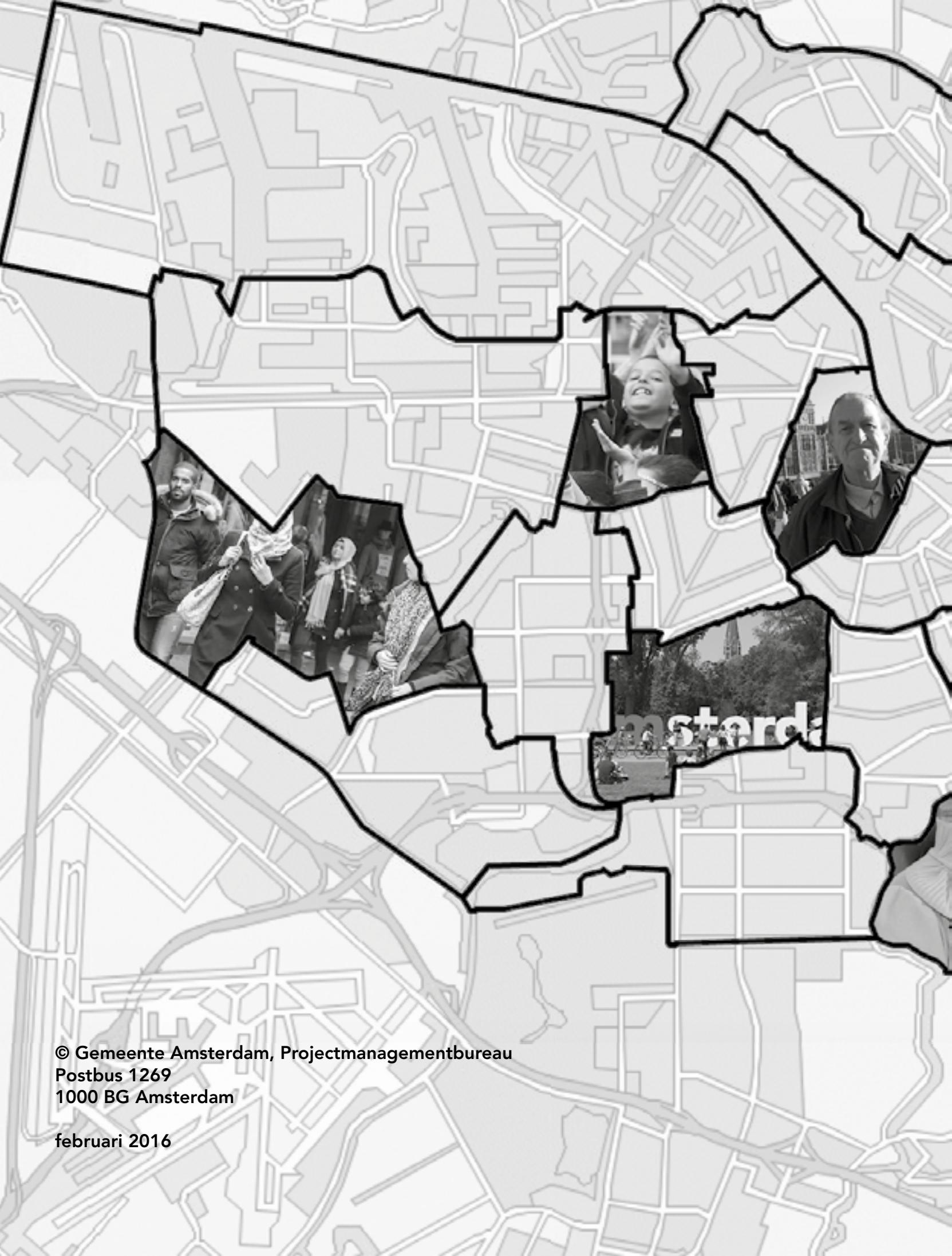
Het Projectmanagementbureau van de gemeente Amsterdam werkt in opdracht van en samen met andere afdelingen, stadsdelen, wijken en buurten. De meer dan 400 medewerkers verzorgen het project-, proces-, en programmamanagement van complexe multidisciplinaire en integrale projecten in het sociale, ruimtelijke en economische domein. Daarnaast ontwikkelt het Projectmanagementbureau samen met opdrachtgevers en maatschappelijke partners nieuwe kennis en werklijnen die passen bij de vraagstukken van vandaag en morgen.

**[amsterdam.nl/pmb](http://amsterdam.nl/pmb)**



De gebieden van Amsterdam

Zie ook: [www.amsterdam.nl/gemeente/volg-beleid/gebiedsgericht](http://www.amsterdam.nl/gemeente/volg-beleid/gebiedsgericht)



© Gemeente Amsterdam, Projectmanagementbureau  
Postbus 1269  
1000 BG Amsterdam

februari 2016