

**Maarten Davelaar
Jan Willem Duyvendak
Hugo Swinnen
Peter van der Graaf**

**“Good Governance en de sociale pijler in
het Grotestedenbeleid”**

Kenmerken en kwaliteiten van een succesvolle lokale
overheidsstrategie

Oktober 2001

In opdracht van de gemeente Eindhoven



Inhoudsopgave

Voorwoord.....	5
1 Inleiding.....	7
2 Het Euricur-onderzoek naar organiserend vermogen.....	9
3 Organising Capacity: vier kenmerken en hun kwaliteiten	11
3.1 Strategische netwerken	11
3.2 Draagvlak.....	13
3.3 Visie	14
3.4 Leiderschap	17
4 Good governance en de sociale pijler in het Grotestedenbeleid.....	21
4.1 Lokale sociale ontwikkeling als basis voor de sociale pijler	21
4.2 De zelfredzaamheid of autonomie van de burger als voornaamste doel	22
4.3 Professionals als hulpbron, niet als instrument	26
4.4 Over de verhouding tussen niveaus en leren van elkaar	28

Voorwoord

Economische motor, sociale uitsluiting, culturele broedplaats, migratie, scherp concurrerende ruimteclaims, onveiligheid; elke stad is een verzamelplaats van kansen en problemen. Kansen moeten worden onderkend en benut, problemen moeten worden voorkomen en bestreden. Dit alles vraagt veel van het organiserend vermogen, dat is het vermogen om met alle betrokken partners in de stad gemeenschappelijke doelen te bereiken en te handhaven. In de afgelopen jaren heeft de gemeente Eindhoven drie maal het initiatief genomen voor een internationaal vergelijkend onderzoek naar het organiserend vermogen van Europese steden. Het meest recente onderzoek betreft een onderzoek naar het organiserend vermogen van steden op sociaal terrein; de eerdere onderzoeken betroffen de bestuurlijk-administratieve organisatie en ruimtelijke (ruimtelijk-economische) projecten.

In het concept 'organiserend vermogen' staat de (regisserende) rol van de overheid centraal. Als het gaat om de bestuurlijke organisatie en het ruimtelijk beleid spreekt een geprononceerde rol van de overheid goeddeels vanzelf. Op het terrein van het sociaal beleid is de invulling van de verantwoordelijkheid van de overheid echter een complexer vraagstuk. In de eerste plaats kennen veel Europese landen en steden een rijke traditie van particulier en maatschappelijk initiatief waar het gaat om de zorg voor de sociaal kwetsbaren in onze samenleving. In de tweede plaats - en in ons huidige tijdsgewricht wellicht belangrijker - is de vaststelling dat sociaal beleid er toch vooral op gericht moet zijn mensen zelfredzaam te maken en minder afhankelijk van hulp van buiten. En juist deze ambitie stelt hoge eisen aan het organiserend vermogen van overheden om burgers en partners in de eigen verantwoordelijkheid te ondersteunen zonder deze over te nemen.

Het is tegen deze achtergrond dat ik, mede namens de minister van Grotesteden- en Integratiebeleid en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het Verwey-Jonker Instituut heb gevraagd voor een reflectie op het internationaal-vergelijkend onderzoek naar het organiserend vermogen van steden op sociaal terrein. Deze opdracht hield in het concept 'organiserend vermogen' nadrukkelijk te bezien vanuit enerzijds het perspectief van de burger en anderzijds het perspectief van de professional als representant van het particulier en maatschappelijk initiatief.

Op 10 en 11 mei 2001 hebben we tijdens een internationale conferentie in Eindhoven, in aanwezigheid van de minister van Grotesteden- en Integratiebeleid en vele gasten, zowel het onderzoek als de reflectie daarop besproken. In het voorliggende essay zijn de inspirerende ideeën van de professoren McKnight, Blanc, Van den Berg en Duyvendak op een transparante wijze in perspectief geplaatst. De uitgave in een Engelse vertaling onderstreept mijn opvatting dat de inhoud ervan een brede verspreiding verdient. Wat mij betreft vormt het ook de opmaat voor nieuwe stappen in het proces van grensoverschrijdend 'leren'; een proces waarin Eindhoven zal blijven investeren.

Dr. R. Welschen
Mayor of Eindhoven.

1 Inleiding

Dit paper is geschreven in opdracht van de Gemeente Eindhoven. De aanleiding vormt een vergelijkend onderzoek naar Organising Capacity binnen het sociale domein in acht Europese steden. De Gemeente Eindhoven was opdrachtgever van dat onderzoek, dat is uitgevoerd door EURICUR (European Institute for Comparative Urban Research, Erasmus Universiteit Rotterdam)¹.

De Gemeente Eindhoven heeft het Verwey-Jonker Instituut verzocht om nader te reflecteren op de uitkomsten van dat onderzoek, met name om de betekenis van het concept organiserend vermogen voor de sociale pijler in het Nederlandse Grotestedenbeleid vast te stellen.

Bovendien werd het Verwey-Jonker Instituut verzocht om een bijdrage te leveren aan de inhoudelijke voorbereiding van een conferentie waarin de resultaten van het Euricur-onderzoek werden gepresenteerd en tegen het licht werden gehouden van het Nederlandse Grotestedenbeleid². Het beleidsperspectief dat in het Euricur-onderzoek centraal stond werd daartoe tijdens de tweede conferentiedag aangevuld met het perspectief van professionals en hun instellingen, en met het perspectief van burgers en hun organisaties. Professor Maurice Blanc van de Universiteit van Straatsburg en Professor John McKnight van het Asset-Based Community Development Institute van Northwestern University, Illinois, Verenigde Staten leverden daartoe een bijdrage aan de conferentie.

Tenslotte werd de B&A groep verzocht om de opbrengsten van dit alles te vertalen naar een bruikbaar instrument ter ondersteuning van de gemeentelijke beleidsontwikkeling binnen het sociale domein. Er is voor gekozen om een diagnose-instrument te maken waarmee elke gemeente aanwijzingen moet kunnen construeren voor de eigen beleidsstrategie.

In dit paper zijn verwerkt: een discussiestuk van het Verwey-Jonker Instituut ten behoeve van een denktank bijeenkomst op 25 april 2001 (lijst van deelnemers in bijlage), de resultaten van die bespreking en verschillende bijdragen aan de conferentie van 11 mei 2001. Dit paper laat zich ook lezen als toelichting bij de Handleiding Zelfdiagnose Sociale Pijler van de B&A Groep.

Rol van de lokale overheid centraal

Het begrip organiserend vermogen spreekt aan vanwege de ambitie die eruit spreekt: het is interessant om, na alle kritiek op de gedachte van de maakbare samenleving, vast te stellen dat gemeenten weer naar zichzelf willen kijken in termen van hun vermogen om effectief sociale problemen aan te pakken. Het organiserend vermogen vanuit 'het gemeentehuis' staat weer op de politieke agenda, samen met de vraag welke bestuurlijke (ver)houdingen daarbij het beste passen.

¹ L. van den Berg, e.a. 2001. *Social Challenges and Organising Capacity in Cities*, Euricur/Erasmus Universiteit, Rotterdam.

² International conference on "social challenges and organising capacity in cities" en aansluitende Nationale studiedag "ontwikkeling sociale pijler binnen Grotestedenbeleid", Eindhoven, 10-11 mei 2001.

Het Euricur-onderzoek heeft weliswaar het organiserend vermogen van een stad als geheel tot onderwerp, maar vestigt vooral de aandacht op wat het *gemeentebestuur* kan bijdragen. Dat wil zeggen: het onderzoek beschrijft wel degelijk processen en structuren buiten het gemeentehuis en de relaties tussen gemeentelijke organisatie en andere partijen, maar bekijkt organisering capacity toch primair vanuit het perspectief van de gemeentelijke organisatie. In het onderstaande concentreren wij ons ook op dit perspectief. Dat wil zeggen dat wij niet het burger- respectievelijk professionele perspectief naast of tegenover dit perspectief plaatsen, maar dat wij wel trachten aan te geven wat vanuit *andere* concepten en perspectieven gezegd kan worden over de kenmerken en kwaliteiten waaraan het optreden van de gemeente zou moeten voldoen.

Kenmerken & kwaliteiten van good governance

Bij het organiserend vermogen van een lokale overheid draait het volgens Euricur om visie, leiderschap, strategische netwerken en draagvlak. Deze kenmerken van organisering capacity vormen samen een 'package-deal', waarbinnen geen van de kenmerken gemist kan worden. Hoewel steden qua sociale problemen en bestuurlijke processen verschillen, lijkt het mogelijk om aan de hand van deze vier kenmerken tot een waardevolle operationalisatie van het concept organisering capacity te komen. Tenminste wanneer deze 'tools', die wij verder als *kenmerken van good governance* zullen aanduiden, van *kwalitatieve* criteria worden voorzien. Dat willen wij in dit memorandum dan ook proberen.

2 Het Euricur-onderzoek naar organiserend vermogen

Probleemstelling en doelen van de Euricur-studie

Euricur heeft onderzoek verricht naar de sociale revitalisering van een achttal stedelijke gebieden in Europa. In elk van deze gebieden is een sociaal programma, een project of een bestuurlijk veranderingsproces onder de loep genomen. De cases zijn bestudeerd aan de hand van een theoretisch raamwerk, *organising capacity*, dat eerder door de onderzoekers was ontwikkeld ten behoeve van de analyse van economisch georiënteerde grote projecten in Europese steden zoals de herstructurering van binnensteden en stationsgebieden.

Aanleiding voor de studie vormen fundamentele veranderingen in economie, technologie, demografische samenstelling en 'social preferences', die Europese steden grondig veranderen. "One of the threats to a balanced urban development is the accumulation of social problems." Dit niet alleen vanuit sociaal oogpunt, maar ook omdat deze problemen de functie van steden als motoren van de nationale economie kunnen hinderen. De problemen worden samengevat als *sociale polarisatie* (gezien als een gevolg van herstructurering van de welvaartsstaat, de overgang naar de informatiemaatschappij en toegenomen competitie tussen mensen) en *ruimtelijke concentratie* van problemen en probleemgroepen (in alle steden, ook in sterk groeiende en de van oudsher relatief welvarende).

De onderzoekers vertrekken vanuit een aantal veronderstellingen: alleen een integrale benadering kan tot duurzame oplossingen leiden. En: een verandering van probleem- naar opportunity-georiënteerde politiek wint overal terrein. Steden zetten in op het vergroten van effectiviteit van sociaal beleid. Daarbij is *organising capacity* voor de onderzoekers een "conditio sine qua non voor een coherent en integraal beleid".

Organising capacity wordt gedefinieerd als:

"the ability of those who are responsible for solving a problem to convene all actors involved and jointly generate new ideas, develop a policy, and measure the results of this policy, responding to fundamental developments. Organising capacity is closely bound up with strategic networks of the parties involved."

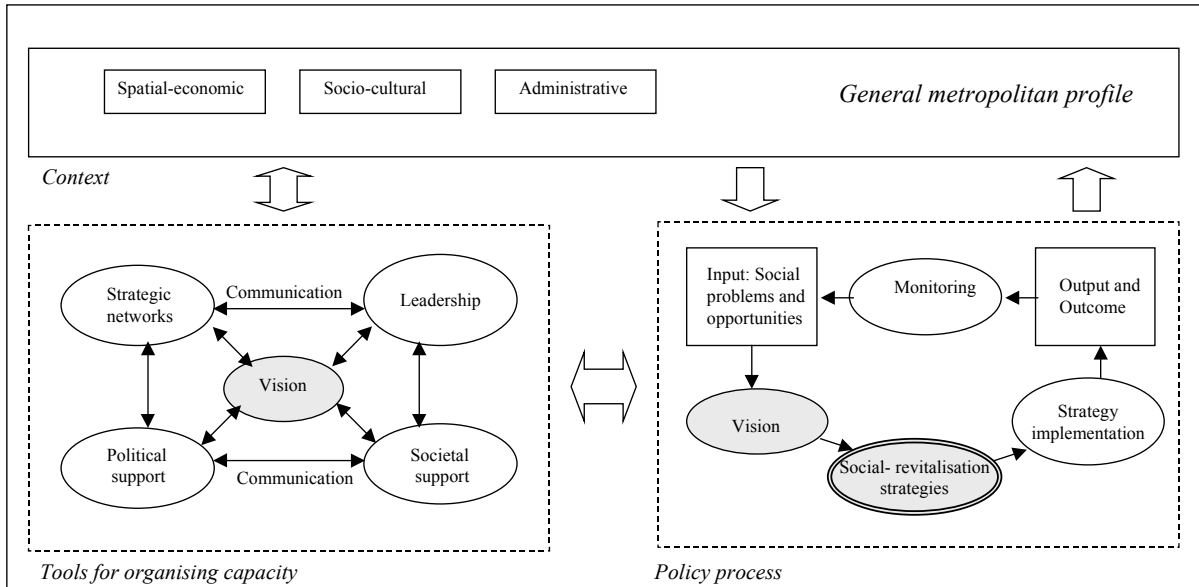
Euricur hanteerde in zijn onderzoek als probleemstelling: "Welke sociale strategieën ontwikkelen stedelijke actoren in antwoord op sociale problemen en hoe worden deze geïmplementeerd om op een effectieve en efficiënte wijze een bijdrage te leveren aan economische en sociale revitalisatie?"

Als doelstellingen werden hieraan gekoppeld:

- Verdiepen van de theoretische kennis van het noodzakelijke organiserend vermogen van steden geconfronteerd met sociale uitdagingen.
- Genereren van praktische kennis en instrumenten waarmee steden hun organiserend vermogen kunnen versterken.

Dit paper en de Handleiding Zelfdiagnose Sociale Pijler dragen aan beide doelstellingen bij.

Het theoretisch kader



Het theoretisch kader van het organiserend vermogen is opgebouwd uit drie delen:

- 1 De *context* met ruimtelijk-economische, sociaal-culturele en bestuurlijke ontwikkelingen.
- 2 Het *beleidsproces*.
- 3 De *kenmerken* ('tools') van organising capacity, zijnde visie, strategische netwerken, leiderschap, politiek en maatschappelijk draagvlak (met communicatie als schakel in de relaties tussen deze aspecten van organising capacity).

Problemen op enig moment in het beleidsproces (rechterhelft) worden verklaard aan de hand van het aan- of afwezig zijn van de kenmerken van organising capacity.

Aandacht voor de context en de historisch-demografische en economische ontwikkelingen is van belang, niet alleen in het licht van de discussie over het gevaar van eenvormigheid in GSB-beleid in steden, maar ook gelet op de vraag hoe overdraagbaar succesvolle aanpakken zijn (zie ook paragraaf 4). Enerzijds is zeker dat op een aantal aspecten steden meer op elkaar zijn gaan lijken, bijvoorbeeld door globaliserende goederen- en informatiestromen, voortgaande migratie en daaruit voortvloeiende pluriformiteit van steden. Hoe deze globale processen doorwerken op steden verschilt anderzijds echter enorm, zoals ook uit het Euricur-onderzoek naar Europese steden blijkt. Dat maakt het benoemen van gedeelde kenmerken en kwaliteiten van good governance niet onmogelijk, maar wel moeilijk.

3 Organising Capacity: vier kenmerken en hun kwaliteiten

Het belang van de elementen visie, leiderschap, politiek en maatschappelijk draagvlak en strategische netwerken voor het organiserend vermogen van steden wordt door Euricur terecht benadrukt. Ook staat buiten kijf dat deze vier elementen alle aanwezig moeten zijn voor een effectief handelende overheid. Op basis van door ons en anderen uitgevoerd onderzoek menen we bovendien te kunnen stellen dat strategische netwerken hierbinnen van het grootste belang zijn: de kwaliteit van deze netwerken zijn voorwaardelijk en bepalend voor het draagvlak van beleid en de mogelijkheden tot implementatie. In de strategische netwerken ontmoeten de moderne overheid en haar professionals, de burgers, het bedrijfsleven en het niet-commerciële middenveld elkaar. In de strategische netwerken krijgen ook de verwachtingen richting de overheid vorm, stellen de genoemde partijen eisen aan de opstelling van de overheid en worden problemen en behoeften aan ondersteuning gearticuleerd.

3.1 Strategische netwerken

Euricur definieert dit kenmerk als volgt: *"Strategische netwerken zijn vormen of processen van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren (...). Een netwerk bestaat uit het geheel van relaties tussen (publieke en private) organisaties. De relaties kenmerken zich door een bepaalde mate van tweerichtingsdynamiek."*

Zicht krijgen op de kwaliteit van de gemeentelijke strategische netwerken kan door na te gaan:

1. Wie met wie samenwerkt in de ontwikkeling en implementatie van sociaal beleid, en hoe en in welke mate deze samenwerking plaatsvindt.
2. Hoe organisaties zonder formele banden met de overheid, toch met haar samenwerken.
3. Welke prikkels tot samenwerking er zijn, gebaseerd op bijvoorbeeld geld of op wederzijds belang.

Voordat we overgaan tot het op een rij zetten van kwaliteiten waaraan strategische netwerken zouden moeten voldoen, lijkt het zinvol een aantal van de mogelijke actoren waarmee de lokale overheid 'netwerkt' de revue te laten passeren:

Burgers en hun verbanden

Burgers kunnen zeer divers georganiseerd zijn, variërend van informele ad hoc bewonersgroepjes tot professionele lobbyorganisaties. Dit vraagt van de overheid een wisselende opstelling afhankelijk van de aard van de gesprekspartner: een flexibele opstelling qua bereikbaarheid (telefoontjes en vergaderingen 's avonds), begrip voor snelle wisselingen in gesprekspartners (hoewel die wisselingen aan ambtelijke zijde nog veelvuldiger lijken voor te komen) en het creatief kunnen omgaan met het ene buurtboegbeeld (de 'buurtburgemeester') dat de relatie monopoliseert. Actieve burgers willen een overheid die snel en zorgvuldig handelt naar aanleiding van problemen en wiens vertegenwoordigers op inspraakavonden 'harde toezeggingen' kunnen doen. Burgers gebruiken vaak een ander referentiekader dan politici/ambtenaren en willen oplossingen voor problemen horen (terwijl politici vaak liever over kansen willen spreken). Bewoners redeneren niet vanuit een indeling in beleidsterreinen maar vanuit hun dagelijkse leven in termen als vuil-op-straat, kennissen-om-koffie-mee-te-drinken, overlast, onveiligheid.

Burgers worden nogal eens gelijkgesteld met bewoners, in het bijzonder met *wijk*bewoners. Nu heeft iedereen ook die hoedanigheid, maar burgers hebben meerdere identiteiten: inwoner van

stad A, lid van vereniging B, zich verbonden voelend met mensen uit de eigen etnische groep, actief voor veilige oversteekplaatsen, etcetera.

Instellingen en organisaties

Instellingen kunnen verschillende rollen vervullen: uitvoerder van overheidsbeleid, kritisch meedenker en medeproducent van beleid, intermediair tussen overheid en burgers. Maar professionals hebben ook hun eigen verlanglijstjes. Ze willen erkenning en ontwikkeling van hun eigen deskundigheid, gewaardeerd worden op hun bekendheid met problemen en doelgroepen. Ze willen vrijheid van handelen maar snappen ook dat, voorzover zij van gemeenschapsmiddelen bestaan, er steeds meer de roep weerklinkt om over die middelen verantwoording af te leggen in transparante termen. Spanningen kunnen zich in het netwerk gaan voordoen als exclusiviteit van relaties geclaimd wordt: als professionals van instellingen als (enige) spreekbuis voor burgers gaan optreden. Maar ook instellingen voelen zich de laatste jaren regelmatig gepasseerd wanneer de lokale overheid in het kader van vraagsturing direct bij (georganiseerde) burgers te rade gaat en instellingen vooral beschouwt als uitvoeringsinstanties. Dan vragen instellingen en organisaties om respect voor hun professionaliteit.

Bedrijven

Bedrijven vragen vooral om een heldere en standvastige overheid waardoor op de langere termijn plannen door bedrijven kunnen worden gemaakt (en op hun rentabiliteit worden beoordeeld). Een schipperende overheid, een bestuur dat op zijn schreden terugkomt, een weifelend bestuur, daar kunnen de meeste ondernemers niet mee uit de voeten. Voorzover ondernemers zich – recentelijk – meer manifesteren als maatschappelijke ondernemers – en stakeholders breder worden gedefinieerd dan shareholders – lijkt zich in de opstelling tegenover de overheid ook een zekere kentering voor te doen. Bedrijven krijgen meer oog voor de hardnekkigheid van sociale (en duurzaamheids-)problemen, begrijpen beter waarom procedures lang moeten duren – o.a. om maatschappelijk draagvlak voor de implementatie te organiseren – en zijn bereid om, onder zekere voorwaarden, risicovol te investeren in sociaal zwakke wijken.

Kwaliteiten van strategische netwerken

Op basis van o.a. de verwachtingen van bovenstaande partijen, komen we tot de volgende *kwaliteiten* van strategische netwerken vanuit de positie van de overheid geredeneerd:

1. Uitgaan van de kracht van het bestaande³. Aansluiten bij bestaande netwerken. Benutten van verschillende krachten en identiteiten van mensen en groepen, ook de kwetsbaren onder hen.
2. Zorg dragen voor een grote mate van geschakeerdheid van de 'formele' netwerken: wordt er een brug tussen publiek en privaat (bedrijfsleven, woningcorporaties, fondsen) geslagen?
3. Zorg dragen voor een grote mate van geschakeerdheid en dichtheid van 'informele' netwerken: informele verbanden en ongeorganiseerde burgers behoren deel uit te maken van de netwerken. In de lokale praktijk blijkt de wisselwerking tussen de bovenstroom van formele netwerken gericht op ingrepen van buitenaf en de onderstroom van informele netwerken die actief zijn met 'spontane' wijkontwikkeling gering.⁴

³ zie J.W. Duyvendak, G. Engbersen, E. Snel en F. Spierings, *De sociale pijler gefundeerd*, Erasmus Universiteit Rotterdam en Verwey-Jonker Instituut, 2001.

⁴ Bodd en Hofman 1999. *Module Bestuurlijke Vernieuwing Wijk Ontwikkelings Plan Deurne* (Antwerpen), Fontys en Spil.

4. Voor zowel 2 als 3 geldt tevens: hoe gevarieerder de voelsprietten van de overheid in de samenleving, des te sneller is zij op de hoogte van (toekomstige) problemen.
5. Ervoor zorgen dat de bestaande potenties en informele eigen verbanden ook daadwerkelijk in de netwerken tot hun recht kunnen komen: niet doodknuffelen van de ideale buurtmoeder of modelbewoner. 'Capacity building' en empowerment stimuleren: de overheid vraagt betrokkenheid en meedenken van bewoners, maar zorgt ook voor toerusting, voor training en ondersteuning (een vaste contactambtenaar, budget voor inhuren eigen deskundigheid) voor wie dat willen. Patiëntenorganisaties ontvangen bijvoorbeeld veel middelen voor training en scholing, om als tegenwicht van overheid en zorgaanbieders te kunnen functioneren en hun zorgvraag goed te kunnen articuleren. Waarom bewoners niet? Initiatieven vanuit de informeel georganiseerde samenleving zijn vaak onvoldoende geëquipeerd om adequaat in te spelen op de spelregels waaraan ambtenaren gebonden zijn.⁵
6. Zorg dragen voor openheid: zijn de overheidsnetwerken zo open dat mensen de gemeente weten te vinden?
7. Een juiste balans tussen continuïteit en vernieuwing: houd in het oog dat samenstelling, omvang en aard van samenwerking binnen netwerken kan veranderen in de loop der tijd. De indeling in stappen in een politiek proces van beeldvorming (in communicatienetwerken), via oordeelsvorming (in convergentienetwerken), naar besluitvorming (in coalitienetwerken)⁶ kan daarbij helpen. Een ander onderscheid is dat tussen netwerken en partnerships: netwerken zijn de basis waarop formele partnerships zich kunnen ontwikkelen. Maar een te snelle overstap op de laatste kan leiden tot 'disempowering' van betrokken groepen⁷.
8. Goede netwerken voldoen aan de behoefte aan wederzijdse controle en bieden ruimte om meningsverschillen uit spreken. Samenwerking en partnership zijn geen synoniemen van netwerk.
9. Oog houden voor ongelijkheden tussen actoren in netwerken: in 'scholingsgraad', in mate waarin zij hun vraag kunnen articuleren, in hulpbronnen die zij kunnen inbrengen, in de bril waardoor zij naar sociale problemen kijken.
10. Zoek het niveau waarop het meest effectief kan worden samengewerkt, effectief met name in termen van probleemoplossing. Samenwerking tussen partners wordt het snelst bereikt op buurtniveau. Maar het is de vraag of samenwerking op dat niveau ook altijd het meest effectief is.

3.2 Draagvlak

De volgende *kwaliteiten* zijn van belang voor draagvlak:

1. Onderscheid kunnen aanbrengen in draagvlakken: goed onderscheid tussen communicatie richting doelgroepen, richting medeproducenten van beleid en richting derden (bijvoorbeeld buurtbewoners waar het gaat om bepaalde voorzieningen voor marginale groepen in een

⁵ zie achtergrondstudie Verwey-Jonker Instituut in RMO-advies Ongekende aanknopingspunten, Den Haag, 2000.

⁶ zie P. Engel, 1995 *Facilitating Innovation: An action-oriented approach and participatory methodology to improve innovative social practice in agriculture*. Landbouwniversiteit, Wageningen, Proefschrift. Aangehaald in *Partners in duurzame ontwikkeling, een dubbele uitdaging, onderzoek naar aanleiding van IJburg*, Verwey-Jonker Instituut, 1995.

⁷ M. Mayo, Partnerships for regeneration and community development, *Critical Social Policy* 52, 1997.

- wijk). Resultaten en knelpunten naar buiten brengen in de publieke opinie onder andere via een goede relatie met de media.
2. Draagvlak in de ene sector kan het draagvlak in een andere sector bevorderen. Onwillige hazen kunnen soms over de streep getrokken worden met het voorbeeld van steun vanuit een andere hoek of daarmee onder druk gezet worden.
 3. Betrokkenheid organiseren van actoren van buiten de kring van gemeenteambtenaren en professionele organisaties vanaf het proces van visievorming⁸.
 4. Instellingen/professionals (en soms doelgroepen van beleid) tijdig tot medeproducenten van beleid maken.
 5. Scheppen van helderheid over grenzen aan meebeslissen, over randvoorwaarden, kan vooraf te hoge verwachtingen en achteraf teleurstellingen helpen voorkomen.
 6. Gevoeligheid vanuit de overheid voor de druk die op organisaties en wijken wordt gelegd.
 7. Tastbare resultaten laten zien: bijvoorbeeld door fysiek beleid te voeren dat meer onzichtbaar sociaal beleid flankiert.
 8. Bewustzijn van het belang van symbolisch beleid (naast tastbare resultaten).
 9. Gebruikmaken van plotselinge steun voor maatregelen als gevolg van incidenten. Vasthouden en uitbouwen van die – kortdurende – steun tot ondersteuning voor regulier beleid.

3.3 Visie

Visieontwikkeling zou de basis moeten zijn voor elke strategie gericht op sociale revitalisatie. In de praktijk is dat niet steeds het geval, en al helemaal niet op alle essentiële niveaus. Visie vormt naar onze opvatting een belangrijk onderdeel van de houding van de overheid als geheel.

Kwaliteiten van een stedelijke visie

Elke stedelijke visie dient te voldoen aan enkele essentiële elementen. De stedelijke visie dient:

1. een integrale blik op de toekomst van een stad te bevatten;
2. een analyse van sterke en zwakke kanten, van bedreigingen en vooral kansen (zgn. SWOT-analyse) te bevatten;
3. ambitieus maar realistisch, visionair en integraal en breed onderschreven te zijn;
4. zich te lenen voor vertaling in een strategisch plan;
5. aan te geven hoe de problemen gekwantificeerd kunnen worden en hoe achtergronden geanalyseerd kunnen worden, zodat het probleem geformuleerd kan worden;
6. gebaseerd te zijn op de belangen en doelen van alle betrokken actoren;
7. een probleemformulering te bevatten die algemene steun geniet. Vaak schort het daaraan en willen verschillende partijen de problemen op verschillende manieren definiëren.⁹

Bovenstaande kwaliteiten betreffen de totstandkoming van een goede stedelijke visie. Het zijn stuk voor stuk belangrijke, algemeen geformuleerde criteria. Nemen we de omschreven kwaliteiten van netwerken uit het vorige hoofdstuk erbij dan komen we tot de volgende nader te bespreken aspecten van visievorming:

⁸ zie S.A.H. Denters, *Verscheidenheid in het verschieft? Mogelijke achtergronden van uniformiteit in het gemeentelijk grootstedenbeleid*, beschouwing in opdracht van de VROM-raad, 2001.

⁹ De visitatiecommissie Grotstedenbeleid is daar tamelijk tevreden over en rept van 'een gezamenlijk besef van de grootstedelijke problematiek', eindrapport, 1998.

- Hoe kan het streven de belangen van alle betrokken actoren mee te wegen concreet gemaakt worden? Welke waarborgen zijn daarvoor aan te brengen? Moet je je niet beperken tot het in ieder geval meenemen van de doelen en belangen van de *minst* georganiseerde groepen/organisaties en de doelgroepen van beleid zelf? Naast ronde tafels, pro-actieve beleidssessies, stadscongressen en inspraakrondes rond stadsvisies, zou daarvoor aan nieuwe methoden voor het betrekken van ongeorganiseerde buurtbewoners, bepaalde groepen allochtonen, jongeren moeten worden gewerkt. (Ieders belangen meewegen kan eigenlijk per definitie niet: de uitkomst van politieke processen is nu juist dat sommige belangen het onderspit delven. Je kunt wel voorwaarden voor entree van minder machtigen in het proces bevorderen.)
- Kunnen doelgroepen van beleid wel altijd hun doelen en belangen verwoorden? Worden ze toegerust om deze onder woorden te brengen?
- Worden doelgroepen van beleid en partners in de uitvoering van beleid vroegtijdig genoeg in de gelegenheid gesteld hun doelen en belangen in het proces van visievorming in te brengen? Komt een visie tot stand via een tijdige betrokkenheid van de gemeenteraad, zodat inhoudelijke bijsturing mogelijk is?¹⁰

Visies op het niveau van sociaal beleid/sociale problemen

Bovenstaande uitspraken bevatten belangrijke, maar algemene kwaliteiten. Ze geven vooral, maar daar waren we ook naar op zoek, een aantal voorwaarden voor visievorming. Ze zouden echter ook kunnen gelden voor visies op andere beleidsterreinen en bevinden zich op het niveau van de *bredere* stedelijke visie. Ze vragen om aanvulling met kwaliteiten van een visie specifiek gericht op lokaal spelende sociale problemen.

1. In wijken met een complexe problematiek (qua woningmarkt én leefbaarheid) moet worden gezocht naar maatregelen en projecten die inwerken op de fysieke, economische en sociale structuur van deze gebieden; dit kan pleiten voor een *gelijktijdige* ingreep op diverse terreinen (de sacrale integrale aanpak) maar dat hoeft niet, het kan, afhankelijk van de problematiek, ook heel goed *volgtijdelijk*.
2. Probeer dynamiek binnen en tussen de fysieke, economische en sociale domeinen op gang te brengen door maatregelen en projecten te starten op wijk-, bovenwijk-, stedelijk en regionaal niveau, waarbij "*geschakeld wordt tussen schalen*" (acties op elk niveau)¹¹; fixeer je niet op het wijkniveau maar laat je leiden door het type problemen.

Andere punten waarover een visie zich in onze optiek moet uitspreken:

- Hoe verhouden sociaal-economische verdelingskwesties zich tot sociaal-culturele problemen met betrekking tot sociale samenhang en leefbaarheid?
- Hoe is de afstemming tussen verticale en horizontale beleidsintegratie?
- Welke specifieke eisen stelt samenwerking tussen de fysieke en de sociale sector? De spanning tussen de planningsbehoefte van de fysieke sector enerzijds en de organische sociale structuur van 'wildpaadjes' die zonder ophouden ontstaan in de samenleving.¹²

¹⁰ Er is een geval bekend waarin een Grotestedenbeleidvisie al naar het ministerie was opgestuurd voor de gemeenteraad erover sprak., zie Denters, o.c.

¹¹ Zie J.W. Duyvendak, Engbersen, o.c.

¹² Zie Kees Fortuin en Jan Foolen, Fysiek en sociaal werken aan de wijk: appels en peren? in: *Op het snijvlak van de fysieke en de sociale leefomgeving, Het Sociaal Debat deel 3*, Den Haag, 2001

- Hoe om te gaan met de spanning tussen streven naar normalisatie en toeleiding naar de arbeidsmarkt van gemarginaliseerde groepen enerzijds en vergroting van zelfredzaamheid en emancipatie anderzijds.

Schaalniveaus

Met het Nederlandse Grotestedenbeleid en onze wens te komen tot voorwaarden voor lokale strategieën in de sociale pijler daarbinnen in het achterhoofd zijn wij bijzonder geïnteresseerd in de verschillende niveaus die Euricur onderscheidt en in het bijzonder in de verhoudingen daartussen. Euricur onderscheidt bij de bespreking van visie vier niveaus, waartussen een hiërarchische verhouding bestaat: het landelijke niveau, het stedelijke of regionale niveau, het niveau van het sociaal beleid en het niveau van concrete programma's en projecten¹³.

Gesteld wordt dat de landelijke overheid in de oude situatie vooral een rol speelde in de intermediaire visie op het niveau van sociaal beleid, dus tussen de integrale stedelijk/regionale visie en de programma/projectvisie in. Als voorbeelden noemt de Euricur-studie sociale-zekerheidswetten, uitkeringen en het drugsbeleid. Omdat dit beleid vooral sectoraal was, geen ruimtelijke focus had en probleem- in plaats van kansgericht was zou dat tot fragmentatie en verkokering hebben geleid. Onder de decentralisatietendens verandert dat: steden kunnen, naast een visie op stedelijk niveau en programmaniveau, nu ook zelf hun (visie op) sociaal beleid formuleren. De invloed van de steden groeit, ten koste van de landelijke overheid. Op alle niveaus kan de stad zelf haar visie vormgeven. Dat gaat, aldus Euricur, bovendien samen met een meer opportunity-oriented beleid en een integraler optreden waarin sociaal, economisch en ruimtelijk beleid samenkomen.

De verwijzing naar de verschuiving in de rol van de landelijke overheid is interessant. In de nieuwe situatie kunnen lokale overheden inderdaad meer variëren. De kaders laten meer bijzonder beleid voor groepen en individuen toe. De nationale overheid heeft hier ruimte aan de steden gegeven. Maar via het Grotestedenbeleid keert ze onmiskenbaar terug door haar vraag naar Meerjarige Ontwikkelingsplannen en de criteria die hieraan worden gesteld. De wijze waarop ze deze nieuwe rol invult is zelfs zo sterk dat ze het tot stand komen van eigen visies op stedelijk niveau eerder afremt dan stimuleert. Denters schrijft in een beschouwing in opdracht van de VROM-Raad (2001) dat de te grote uniformiteit van het Grotestedenbeleid veroorzaakt wordt door een te grote rol voor landelijk geformuleerde toetsingskaders en prestatie-indicatoren. Hij pleit voor minder nadruk op resultaatafspraken en benchmarks, een beperking van landelijke eisen aan gemeenten tot het toetsingskader van het grotestedenbeleid en meer nadruk op de eisen van integraliteit en lokale betrokkenheid; hij legt meer nadruk op de brede doeluitkering en meer nadruk op visitaties, een andere sturingsfilosofie en het stimuleren van lokale experimenten.

Hier staat tegenover dat het Grotestedenbeleid in Nederland tegelijkertijd de noodzaak van visievorming op landelijk niveau ook lijkt te bevestigen, met name waar het gaat om de verdere ontwikkeling en ontkokering van de drie pijlers.

"Het besef groeit dat hoe dichter je komt bij de problemen, des te effectiever een beleid kan uitpakken", zo hebben de auteurs vastgesteld. De buurt- of wijkbenadering is immers weliswaar

¹³ De onderzoekers constateren overigens dat slechts twee van de onderzochte steden (Rotterdam en Eindhoven) over een strategische toekomstvisie op stedelijk niveau beschikken. Wil je opportunity-oriented werken dan vormt dat een probleem, aldus de onderzoekers, want dan kun je niet volstaan met een visie op het niveau van sociaal beleid: kansen doen zich vaak voor op andere velden (economie, ruimtelijke ordening of leefbaarheid).

erg populair, maar niet op alle plaatsen en voor alle problemen even effectief. Sommige problemen vragen juist om visie en beleid op regionaal (arbeidsmarktsituatie, opleidingsniveau, ruimtelijke concurrentie tussen steden) of nationaal niveau (middelen voor inburgering nieuwkomers, anti-discriminatiewetgeving, aspecten van drugsbeleid). Het kunnen schakelen tussen niveaus is – mede daarom – van het grootste belang. Evenals het bepalen waar gebiedsgerichte inzet op z'n plaats is en waar niet. Een goede visie stelt vast welk niveau bij welk probleem past.

3.4 Leiderschap

In het optreden van de lokale overheid naar buiten toe - in termen van organising capacity: in de richting van haar netwerken - is het geven van leiding en dan vooral de stijl ervan van essentieel belang. Leiderschap is nodig om, in de woorden van Euricur, het potentieel van de strategische netwerken optimaal te benutten. Als het goed is biedt de visie overigens al enig zicht op de vraag *wat* de overheid wil met haar netwerken en *hoe* daarbij het 'leiderschap' wordt ingekleed. Het gaat daarbij zowel om daadkracht en het vermogen de strategische netwerken te mobiliseren als om de kunde verantwoordelijkheden te spreiden.

Extern leiderschap

Een hulpmiddel om meer zicht te krijgen op de vereiste leiderschapstijl is het kijken naar mogelijke rolopvattingen van die overheid. Een handzaam onderscheid is dat tussen de overheid als regelaar, als regisseur, als onderhandelaar, als bemiddelaar.¹⁴

Regelaar: een sterk sturende overheid met een ambtenarenapparaat dat vertrouwt op de eigen deskundigheid bij het ontwikkelen van oplossingen. Legitimatie is de verantwoordelijkheid voor de samenleving als geheel, haar in handen gegeven door de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging.

Regisseur: een overheid die haar eigen doelen en oplossingsrichtingen vastlegt en vervolgens het particulier initiatief aanstuurt op het leveren van diensten en het aandragen van oplossingen. De overheid kent de maatschappelijke behoeften en rekent het particulier initiatief af op zijn bijdrage aan het realiseren van de doelstellingen.

Onderhandelaar: een overheid die streeft naar een win-win situatie. Zowel de overheid als maatschappelijke groeperingen (particulier initiatief: profit en non-profit) signaleren problemen en kansen. De overheid stelt prioriteiten als bewaker van het algemeen belang en daagt andere partijen uit om hetzelfde te doen voor hun deelbelangen. Het beleid komt nu tot stand in interactie tussen actoren en de uitkomsten van het beleid zijn niet van tevoren vast te stellen. Men stelt wel doelen, maar die zullen tijdens het proces verschuiven.

Bemiddelaar: het gaat er de overheid in deze rolopvatting slechts om dat er een oplossing komt, en niet wat die oplossing precies inhoudt. De nadruk ligt in deze rolopvatting op de verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties bij het oplossen van problemen en het bewerken van synergie. De overheid zou vooral verbindingen moeten leggen tussen partijen die door beperkingen in hun visie of hun mogelijkheden daartoe niet in staat zijn. Zij moet eveneens blok-

¹⁴ Zie H.E. Wielinga, *De rol van de overheid*, werkdocument nr. 50, IKC-NBLF, Wageningen 1994.

kades (bijvoorbeeld machtsverschillen) opsporen die actoren belemmeren om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen.

Afhankelijk van de situatie zal gekozen moeten worden voor een van die rolopvattingen en de leiderschapsstijl die daaruit valt af te leiden. Niet één van die rolopvattingen kan steeds toegepast worden. Sommige partners die voor de oplossing van problemen een cruciale rol vervullen kunnen niet door de lokale overheid gestuurd worden, omdat deze daartoe geen formele bevoegdheid heeft. Sommige zaken kunnen niet aan het samenspel tussen bestaande partijen overgelaten worden, omdat bijvoorbeeld het algemeen belang (opvang drugsverslaafden, vestiging asielcentra...) of het belang van minderheidsgroeperingen in het geding is. In sommige situaties is de kennis niet binnen de overheid aanwezig om vooraf duidelijke doelen te kunnen formuleren. Doelen zullen dan gaandeweg tussen samenwerkingspartners ontwikkeld (bemiddeld) moeten worden. Criteria voor de keuze van rollen worden dus gegeven door de *mogelijkheid*, het *nut* van een bepaalde rol en de *wenselijkheid* om een bepaalde rol te vervullen.

Wat het niveau betreft: de ontwikkeling van integraal – of liever integrerend – sociaal beleid heeft de meeste kans van slagen als gestart wordt op het uitvoerend niveau. Daartoe is voldoende armslag voor de eerste lijn (zie ook RMO-advies 'Aansprekend Burgerschap') essentieel. Leiderschap moet dus ook op dat niveau opgenomen kunnen worden.

Afhankelijk van de rolopvatting die de overheid voor zichzelf (en andere partijen richting de overheid) in een bepaalde situatie ziet, zal het beeld van een faciliterende overheid een andere invulling krijgen. Wat wil een faciliterende overheid eigenlijk geven (geld, bevoegdheden, ondersteuning, empowerment, of diensten) en ontvangen (effectiviteit van beleid, draagvlak, empowerment, kritiek)?

Intern leiderschap

De interne gemeentelijke sturingsvraag is minstens zo belangrijk als de externe. Twee aspecten zijn hierin te onderscheiden:

- de aard en kwaliteit van de politieke verhoudingen;
- de ambtelijke organisatie.

Bij de politieke verhoudingen gaat het om zaken als de machtsverhoudingen, verantwoordelijkheidsverdeling, verantwoordingspraktijk tussen college, gemeenteraad en ambtelijke organisatie.

Bij de ambtelijke organisatie gaat het om de relatie tussen en het belang van functionele versus territoriale organisatie, de mate van deconcentratie, et cetera.

Om van good governance te kunnen spreken, dient de gemeentelijke politieke en ambtelijke organisatie ten dienste te staan van de principes die de sociale pijler van het Grotestedenbeleid verder moeten helpen. Met andere woorden: zij dient de kwaliteiten te ondersteunen die van de strategische netwerken, van de gemeentelijke visie-ontwikkeling, van de leiderschapsstijl verwacht worden.

In de ogen van de burger is de overheid altijd, ongeacht welke decentralisatie, verzelfstandiging van overheidsdiensten, polderoverleggen of interactieve besluitvorming, de uiteindelijke verantwoordelijke.

Over het samenspel tussen college, gemeenteraad en ambtenaren zeggen deze opvattingen van burgers natuurlijk weinig. Hooguit valt er uit af te leiden dat integraal (of integrerend) werken niet slechts een ambtelijke, maar ook een politieke vertaling moet krijgen, en dat de politiek het primaat moet houden over het te voeren beleid.

Ambtenaren kennen wisselende rollen. Zij zijn beleidsvoorbereiders die plannen ontwerpen en doorrekenen. Wanneer zij daarbij intensief bewoners consulteren zijn zij onderzoekers en soms agogen (ambtenaar als opbouwwerker?). Zij zijn verder ook nog de bewakers van bestuurlijke kwaliteit (correcte toepassing van wet- en regelgeving). Zij geven ondersteuning en advies aan bewoners en aan bestuurders. Wanneer zij echter een buffer / bemiddelaar worden tussen bewoners en bestuurders, dan raakt het onderscheid tussen politieke en ambtelijke verantwoordelijkheid vertroebeld.

Kwaliteiten van leiderschap

Leiderschap moet aan de volgende *kwaliteiten* voldoen:

1. Er moet sprake zijn van één 'leidende actor'.
2. Leiderschap moet op alle niveaus verankerd zijn, op stedelijk, op programma/projectniveau, maar ook op wijk- en doelgroepniveau.
3. De gevraagde vaardigheden en kennis variëren al naar gelang het niveau: relationele vaardigheden, strategisch leiderschap, operationeel leiderschap.
4. Vermogen om te profiteren van momentum om doorbraken te forceren.
5. Belang van politieke backing en duidelijke doelstelling om te voorkomen dat leiderschap vervliegt.
6. Stevige politieke sturing door B&W en gemeenteraad (door meer nadruk op collegiaal bestuur, overlappende portefeuilles, sterkere kaderstellende en controlerende rol opvatting van de raad).
7. Differentiatie van leiderschap tegenover de verschillende groepen en actoren: schakelen in stijlen.
8. Het is belangrijk dat op politiek niveau (wethouders) niet slechts sectorale verantwoordelijkheden verdeeld zijn, maar ook territoriale (en dus integrale).
9. De lokale beleidsmakers dienen over strategisch en tactisch inzicht te beschikken.
10. Er dient een politiek kader te zijn voor de sociale programma's in de vorm van een politiek commitment van het hele college.
11. De overheid dient garant te staan voor een democratische afweging van alle in het geding zijnde belangen. Dit lijkt een open deur, maar zeker met betrekking tot sociale vraagstukken is het zaak om in politieke zin oog te hebben voor de zwakkere partijen en deze extra te ondersteunen (tegengaan van NIMBY-fenomenen en representatie van de belangen van minderheidsgroeperingen).
12. Rechtstreeks contact tussen bestuurders en burgers is van belang op cruciale momenten in de ontwikkeling en uitvoering van sociale programma's: bij zowel beeldvorming als oordeelsvorming en besluitvorming. Het is bijzonder stimulerend als zowel wethouders als raadsleden aan open discussies deelnemen. Zowel de verschillende politieke visies, als de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de rol van ambtenaren komen dan beter tot hun recht. Tegelijkertijd moet ervoor gewaakt worden dat deze open discussies niet in de plaats komen van de politieke besluitvorming.

Kwaliteiten ambtelijke organisatie

Als pendant van de *kwaliteitseisen* die op de genoemde vier punten aan de lokale politiek en het lokale bestuur worden gesteld, kunnen minimaal de volgende kwaliteitseisen voor de intern gemeentelijke organisatie worden geformuleerd:

1. Qua attitude: innovatief, niet bureaucratisch, gericht op kansen, partnerschapshouding (richting particulier initiatief én burgers).
2. Ambtenaren dienen in staat te zijn om procesmanagement te voeren. Met name op het terrein van de sociale pijler wordt van de overheid verwacht dat zij niet slechts deelneemt aan partnerschappen, maar die ook mee helpt organiseren.
3. Onderdeel van dat procesmanagement is de aandacht voor de zwakkere partijen binnen (potentiële) partnerschappen, met name de niet of zwak georganiseerde burgers.
4. De ambtelijke organisatie moet aangepast zijn aan de verschillende rollen die zij dient te spelen. Zij moet dus evenwicht zoeken tussen (soms strijdige) kwaliteiten als betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, transparantie, ondernemingszin en innovatiestreven.
5. Binnen de ambtelijke organisatie moet er goed overzicht zijn van en inzicht in oorzaken en oplossingsrichtingen van lokale problemen. Daartoe moet er werk gemaakt worden van verbetering van de lokale kennisinfrastructuur (ook kwalitatief door goede inschakeling van netwerken en contacten met individuele burgers).

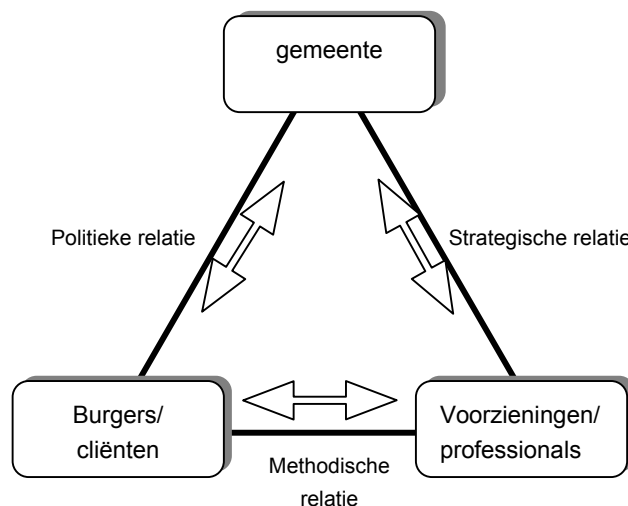
4 Good governance en de sociale pijler in het Grotestedenbeleid

4.1 Lokale sociale ontwikkeling als basis voor de sociale pijler

De sociale pijler staat nog niet zo stevig. Hij wankelt nog een beetje en krijgt te weinig steun van de fysieke en economische pijlers die heel vanzelfsprekend op hun eigen stevige sokkel staan. De sociale pijler wankelt omdat het dak boven de pijlers ontbreekt. De gedachte was dat er een integraal dak over de drie pijlers zou worden gelegd. Vanuit de sociale pijler (of sociale infrastructuur) zou er dan worden bijgedragen aan het oplossen van fysieke, sociale én economische 'dak'-problemen, net zoals de fysieke en economische infrastructuur zou kunnen bijdragen aan het oplossen van sociale problemen, voorzover de sociale sector dit niet op eigen kracht kon. Het curieuze is echter dat de sociale pijler vandaag de dag geen beschrijving meer is van de sociale actoren, de formele en informele verbanden van bestuur, professionals en burgers, maar dat de sociale pijler bepaalde terreinen is gaan omvatten: leefbaarheid, veiligheid, sociale cohesie. In de pijler gaat het om bepaalde problemen, sociale kwesties, alsof andere groepen c.q. actoren in de samenleving –het economische domein, het veld van bouwen en wonen- daarmee niets hebben uit te staan. We weten het: dit was niet de bedoeling. Tegen ieders wens maar niettemin zijn sociale actoren en sociale problemen 1:1 gekoppeld in de sociale pijler (en idem dito in de economische en de fysieke pijlers).

Een manier om daar wat aan te doen, is lokale sociale ontwikkeling als kader te kiezen, en te bezien welke sociale infrastructuur nodig is om die lokale sociale ontwikkeling te bevorderen. Wellicht moeten we daarvoor zelfs de dichotomie problemen – kansen verlaten en veel meer kijken naar sociale kwaliteit, (buurt)capaciteiten, (sociale) competenties en (professionele) hulpbronnen.

Deze lokale sociale ontwikkeling komt tot stand in een wisselwerking tussen partijen die als de volgende beleidsdriehoek te visualiseren is.



De relaties tussen partijen in het schema zijn beschreven in termen van wederkerigheid, omdat de spreiding van kennis en kunde – en de politieke verhoudingen - in de lokale samenleving

daar aanleiding toe geven. De verhouding tussen lokale overheid en burger is in politieke zin een wederkerige relatie: de burger kiest en sanctioneert, de overheid bestuurt. De lokale overheid wordt geacht in politieke zin het particulier initiatief te sturen, maar gemeenten beschikken over relatief weinig sturingsmacht ten opzichte van een aanzienlijk deel van de actoren die bij de sociale pijler zijn betrokken.¹⁵ De ambtelijke organisatie wordt geacht partnerschappen aan te gaan met het particulier initiatief. Reële partnerschappen zijn slechts mogelijk als alle partners voldoende mogelijkheden hebben voor medesturing. De rol van de burger tenslotte wordt steeds meer gezien als die van coproducteur van diensten en voorzieningen.

Deze wederkerige benadering van de beleidsdriehoek vereist dat wij op een eigenstandige wijze naar de positie, de belangen, de betrokkenheid en de inbreng van elke partij kijken.

4.2 De zelfredzaamheid of autonomie van de burger als voornaamste doel

Er is grote eensgezindheid over het uiteindelijke doel van lokaal sociaal beleid (in dit geval: de sociale pijler binnen het Grotestedenbeleid): een zo groot mogelijke autonomie van zoveel mogelijk burgers binnen een supportieve informal and formal social infrastructure.

Voor het bepalen van het ontwikkelingsbeleid met betrekking tot die sociale infrastructuur biedt het begrip *regulatief vermogen* interessante aanknopingspunten.

In de brochure *Integrale wijkontwikkeling, een interventiestrategie van lokaal sociaal beleid* vatten Raspe c.s. integrale wijkontwikkeling op als het versterken van het regulatieve vermogen van wijken¹⁶. Dit vermogen bestaat uit een gecombineerde actie van individuen, groepen en samenwerkingsverbanden. In een dergelijke actie raken publieke regelsystemen en vormen van bewonersparticipatie op elkaar betrokken. Het integrale is opgevat als het proces van het doelbewust met elkaar in verband brengen van elkaar versterkende interventies. Wanneer in die brochure gesproken wordt over wijken of buurten wordt bedoeld: gebieden waar mensen relaties opbouwen, verbindingen aangaan op het gebied van persoonlijke relaties, werk, vrije tijd, woonomgeving, voorzieningen en zo meer. Vanuit persoonlijke en sociale behoeften en motieven heeft iedereen relaties nodig om een waardig bestaan op te bouwen. In die zin heeft de lokale samenleving ook een subjectieve betekenis, die concreet onderzocht moet worden voordat men er op basis van zogenaamde objectieve gegevens uitspraken over doet. Het gaat dus niet alleen om de woonomgeving, maar ook om een plaats waar sommige mensen hun relaties hebben opgebouwd (meer dan de doorsnee buurman of buurvrouw), waar kinderen vriendjes en vriendinnetjes hebben, waar bepaalde voorzieningen betekenisvol zijn.

De kracht van de lokale samenleving blijkt uit het gegeven dat relaties zich tot vermogen kunnen ontwikkelen. Relaties zijn hier te zien als het samenstel van formele en informele infrastructuur. Het omvat derhalve niet alleen het leven in een buurt maar ook de interacties tussen bewoners en lokale instituties alsmede de netwerken tussen buurtkaders en externe actoren en instellingen. De uitgebreidheid en dichtheid van de formele en informele netwerken zijn niet zozeer van belang als wel het *regulatieve vermogen* dat daaruit spreekt.

¹⁵ Zie Gilsing, Veldheer en Vorthoren, De betekenis van de sociale pijler in het grotestedenbeleid, in: *Op het snijvlak van de fysieke en de sociale leefomgeving, Het Sociaal Debat deel 3*, Den Haag, 2001.

¹⁶ A. Raspe, J. Foolen, H. Swinnen 1997. *Integrale wijkontwikkeling, een interventiestrategie voor lokaal sociaal beleid*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

Dit regulatieve vermogen zit op verschillende niveaus: het persoonlijke, interpersoonlijke en publieke niveau. Op het persoonlijke niveau blijkt dat bijvoorbeeld uit de aanwezige vaardigheden en talenten (capaciteiten) en opgebouwde ervaringen. Vertrouwen is een belangrijke voorwaarde om dit persoonlijke vermogen los te maken. Maar dat geldt evenzeer voor het interpersoonlijke niveau, bij burenerelaties of relaties tussen groepen bijvoorbeeld. Hier zijn dezelfde mechanismen in het spel: elkaar bekritisieren of steunen, vertrouwen of wantrouwen, in- of uitsluiten. Regulatief vermogen manifesteert zich ook op publiek niveau. De vraag is dan of een buurt of wijk al of niet in staat is hulpbronnen te bemachtigen. Als het regulatieve vermogen positief gericht wordt en op alle drie niveaus zichtbaar is, is de kracht van een lokale samenleving optimaal. De institutionele wereld, of dat nu professionals zijn van welzijnsinstellingen, woningbouwverenigingen of gemeentelijke diensten, kunnen een wezenlijke rol spelen bij het vergroten van het regulatieve vermogen (zie paragraaf 4.3).

De mogelijkheden van een eigen, autonome bijdrage van burgers en hun verbanden zelf aan dit doel worden onder meer uitgewerkt in de zogeheten ABCD-aanpak, gepresenteerd door Professor John McKnight tijdens de conferentie op 11 mei 2001 in Eindhoven. McKnight baseert zijn visie op buurtorganisatie op de studie van circa 3000 buurtinitiatieven in de VS. Hij stelde daarin vast dat instituties en professionals meestal een instrumentele benadering hanteren van actieve burgers en hun organisaties. Daardoor wordt de macht van instituties alleen maar groter. Hij wil de nadruk leggen op de basic human resources in buurten: in de eerste plaats de individuen die in die buurten wonen, verder de verbanden van die individuen, en tenslotte (in die volgorde) lokale professionals en instituties.

De Asset-Based Community Development-benadering geeft een weg aan om via het *in kaart brengen* en *mobiliseren* van de *talenten* en *vaardigheden* die in elke lokale gemeenschap, hoe gedepriveerd ook, aanwezig zijn, *van binnenuit* te werken aan in economisch, cultureel en sociaal opzicht *vitale* buurten.

De ABCD-benadering is ontwikkeld door John Kretzmann en John McKnight van het Asset-Based Community Development Institute van Northwestern University, Illinois, Verenigde Staten. De aanpak bouwt voort op inzichten van (Amerikaanse) buurtgerichte tradities op de terreinen van samenlevingsopbouw, wijkplanning en versterking van buurt economieën.

In de benadering staat het 'vrijmaken' van de capaciteiten, vaardigheden en hulpbronnen ('assets') van een lokale gemeenschap centraal. Deze worden gezocht bij (1) individuen, (2) (informele) lokale groepen en organisaties (waaronder culturele groepen, kerken, comités van kleine zelfstandigen, politieke verenigingen) en associaties daarvan, (3) lokale private, gemeentelijke en non-profit instituties (scholen, bibliotheken, ziekenhuizen, politie), waarbij de laatste categorie pas kan bijdragen als deze zich daadwerkelijk committeert aan het proces van 'community building' van 'onder op'.

Revitalisering van wijken moet beginnen met een gedreven en nauwgezette zoektocht naar de al bestaande maar nog onvoldoende aangeboorde krachtbronnen in en rond een gemeenschap, in plaats van met het benoemen van behoeften, deficiënties en problemen, zoals dat in de gangbare benadering van achtergestelde wijken het geval is. Die traditionele, 'doodlopende' wijkaanpak maakt dat wijken een negatief stempel opgeplakt krijgen. Dat slechte imago ontwikkelt zich al gauw tot de enige waarheid over een buurt. De buurtbewoners worden gereduceerd (en reduceren vervolgens zichzelf) tot cliënten van allerhande dienstverlening door instituties en (non-profit) organisaties, tot mensen die weten dat ze zich als cliënt moeten opstellen om op de

been te blijven of wier hele opstelling erop gericht is dat cliënt-zijn te omzeilen en het 'systeem' te slim af te zijn.

Uitgangspunten

De ABCD-methode is 'asset-based': ze start met wat er is, niet met wat ontbreekt, of wat problematisch is. In 'zwakke wijken' zijn veel meer kwaliteiten en capaciteiten aanwezig dan vaak wordt aangenomen en deze zijn bovendien veel belangrijker voor gemeenschapsvorming en revitalisering dan doorgaans wordt aangenomen. Beleid van overheden of externe organisaties dat niet bouwt op de capaciteiten, vaardigheden en bronnen van de buurtbewoners en hun verbanden en organisaties, is tot mislukken gedoemd. Buurten worden nooit top-down of van buiten af gebouwd. Succesvolle wijkontwikkeling vindt alleen plaats als buurtbewoners zelf in beweging komen en hun eigen capaciteiten willen inzetten.

De ABCD-methode is 'internally focused', maar dat betekent niet dat er geen *additionele bronnen* van buiten af nodig zijn. De eigen capaciteiten zijn *noodzakelijk* maar meestal niet *voldoende* voor de grote uitdagingen waar de wijken voor staan. De *externe impulsen* kunnen echter alleen effectief worden ingezet als ze aansluiten op de ontwikkeling van de 'eigen' rijkdom van personen en verbanden. Met de focus op de interne ontwikkelingen wil de methode ook aangeven dat eigen definities, investeringen, creativiteit en zeggenschap van bewoners aan elk revitaliseringsproces ten grondslag moeten liggen.

Het ontwikkelingsproces dat de ABCD-methode wil losmaken is 'relationship driven': het permanent bouwen aan relaties tussen mensen, groepen en instituties is de kern van de methode. Het alleen in kaart brengen van kwaliteiten en capaciteiten ten behoeve van onderzoek of beleid is uit den boze, personen en groepen moeten met elkaar verbonden worden.

Doel en reikwijdte

Het helpen van lokale gemeenschappen bij het herkennen en in kaart brengen van hun kwaliteiten en capaciteiten.

Het helpen van lokale gemeenschappen om deze hulpbronnen te mobiliseren ten dienste van de ontwikkeling van lokale gemeenschappen/wijken.

Vergroten van de economische, politieke, culturele en sociale macht van bewoners/lokale gemeenschappen en via deze weg uiteindelijk vitalere, leefbare wijken.

Bereiken van meer *integraliteit*. De uitdaging die de ABCD-methode aangaat is te komen tot een meer integrale 'asset based strategy' die de hele gemeenschap betreft in het complexe proces van revitalisering, in plaats van slechts enkele vaardigheden aan te spreken, slechts de bronnen van enkele verbanden of organisaties aan te spreken, of slechts enkele nieuwe relaties tot stand te brengen.

Methode en instrumenten

De ABCD-aanpak kent een vaste opbouw in een aantal stappen:

1. *Maken van een nieuwe wijkkaart* die de oude die slechts behoeften, tekorten en problemen vermeldt vervangt. Dit proces wordt 'mapping assets' genoemd: het door bewoners of hun ondersteuners in beeld brengen van (individuele) capaciteiten en vaardigheden aan de hand van de vraag: "Over welke bronnen beschikken we om deze problemen zelf op te lossen." Bewoners worden gestimuleerd zelf te bedenken wat hun vaardigheden en talenten zijn.

De 'Community Asset Check List' voorkomt dat er 'basiscategorieën' van kwaliteiten en capaciteiten van een lokale gemeenschap overgeslagen worden:

- De capaciteiten van individuen.

- De vaardigheden van 'buitenstaanders' (jongeren, ouderen, bepaalde groepen migranten, marginalen).
 - De potenties van (informele) groepen en verbanden van burgers.
 - De lokale private, gemeentelijke en non-profit instituties.
 - De fysieke kwaliteiten van de buurt of wijk.
 - De ontdekkers en ontwikkelaars van capaciteiten en kwaliteiten van mensen (leiders).
2. *Bouwen aan relaties en samenwerking tussen de eigen bronnen in buurten.* Voordat mensen opgebeld of aangesproken worden moet er een plan zijn opgesteld waarin is opgenomen hoe individuen in contact kunnen worden gebracht met andere individuen, groepen en organisaties. Buurten worden sterker elke keer als buurtbewoners – vooral ook de relatieve buitenstaanders daarbinnen- in verbinding worden gebracht met anderen met het doel een probleem op te lossen (in deze zin is de benadering dus wel degelijk probleemgericht). Vervolgens groeien nieuwe verwachtingen: mensen gaan geloven dat ze zelf in staat zijn aan de oplossing van problemen te werken en dat er veel meer mogelijkheden zijn om een buurt te sturen dan ze altijd hadden gedacht. Als het web van relaties dichter wordt kijken bewoners minder automatisch eerst naar buiten voor hulp.
 3. *Mobiliseren* van de lokale gemeenschap rond het belang van *economische ontwikkeling* en het breed beschikbaar stellen van *informatie* over en voor de wijkgemeenschap ('informatie sharing').
 4. Overtuigen van een zo *representatief* mogelijke groep bewoners van het belang om te werken aan een *visie* en een *plan* voor de buurt/gemeenschap op basis van de vragen: *Wie zijn we? Wat vinden we het belangrijkste? Waar zou onze buurt de komende vijf, tien, twintig jaar naar toe moeten groeien? Het plan moet gericht zijn op de oplossing van concrete problemen.*
 5. Vrijmaken van *externe bronnen* (fondsen, inzet overheidsgelden) ter ondersteuning van de lokaal aangestuurde ontwikkeling.

Op de vraag of er een rol is weggelegd voor een externe actor geven de ABCD-auteurs weinig expliciete, en soms tegenstrijdige antwoorden. Helder is het uitgangspunt dat de nadruk moet liggen op de eigen actie, verantwoordelijkheid en controle van en door de wijkbewoners.

Bij het maken van een begin van wijkopbouw is er wel ruimte voor externe impulsen, bijvoorbeeld vanuit organisaties voor samenlevingsopbouw en in een enkel geval vanuit overheden ("investeren in het proces van het maken/creëren van burgers"). Dat hoeft niet in strijd te zijn met de ABCD-notie van 'government by stepping back', waarin ervoor gepleit wordt om de weg vrij te maken voor getalenteerde burgers, zodat deze burgers producenten van 'neighbourhood well-being' kunnen worden. Na een eerste impuls van buiten om het proces op gang te helpen, kan de overheid het proces overlaten aan de burgers.

McKnight zet scherp de neiging neer van professionele non-profit en gemeentelijke organisaties om zich in de eerste plaats te bekommeren om het vergroten van de organisatorische kracht van de organisatie en een grotere effectiviteit van hun interventies, en pas in de tweede plaats om de mensen waarop ze zich zouden moeten richten, zelf. Ook bestaan in macht gelijkwaardige partnerships tussen groepen individuen en instituties nauwelijks. Partnerships zijn bijna steeds vooral instrumenteel voor de eigen doelen van instituties. Bewoners en hun verbanden lopen idealiter de onderstaande 'powerladder' op, maar in de praktijk worden de twee bovenste treden nauwelijks gerealiseerd, stelt McKnight.

5. Producent (van visie, activiteiten), regie bij bewoners
4. Partner (gelijkwaardigheid)

3. Belangenbehartiger
2. Adviseur
1. Cliënt/consument

Toekomstperspectieven en ontwikkelingen

McKnight c.s. zien de ideale gemeentelijke overheid 'de controle overdragen aan haar bewoners'. Uiteindelijk moet een toestand bereikt worden waarin de bewoners het echt voor het zeggen hebben en de instituties zich als echte civil *servants* (dienaren) van de burgers opstellen. Zo'n situatie valt in zijn ogen te realiseren door de verbanden van bewoners (associaties van associaties regeren idealiter de buurt) in overleggen over hun wijk minstens 51 procent van de stemmen te geven, of ze op een andere wijze de finale stem te laten hebben. De redenering is dat als burgers meer verantwoordelijkheden krijgen, ze die verantwoordelijkheden ook vanzelf meer nemen.

4.3 Professionals als hulpbron, niet als instrument

Informele sociale verbanden en sociale initiatieven van burgers vormen een belangrijk onderdeel van een vitale sociale infrastructuur. Duurzame basisvoorzieningen met goede professionele krachten vormen een ander evenzeer belangrijk onderdeel. Volgens Duyvendak e.a.¹⁷ moeten veel van deze organisaties (voorzieningen) binnenstebuiten worden gekeerd en opnieuw worden geprofessionaliseerd. We moeten echter vaststellen dat de rol en positie van professionals binnen lokale sociale ontwikkeling het minst beschreven is.

Professor Maurice Blanc gaf in zijn lezing tijdens de conferentie op 11 mei 2001 in de eerste plaats een globale analyse van (de evolutie in) de institutionele en professionele doelstellingen en opbrengsten van het Franse Grotestedenbeleid. Enkele belangrijke lessen zijn in dit verband interessant:

- De afstand tussen principes en doelstellingen enerzijds en implementatie en resultaten anderzijds is groot.
- Het wijkniveau is adequaat voor interventies op bepaalde terreinen (bijvoorbeeld huisvesting), maar niet op andere (bijvoorbeeld werkgelegenheid).
- Integrale aanpakken zijn moeilijk te realiseren, gegeven de spanningen tussen bijvoorbeeld woningbouwverenigingen, nationale en lokale overheden.
- Bewonersparticipatie is weinig effectief gebleken: instellingen vrezen de controle te verliezen en bewoners zien vaak het nut van participatie niet in.

Veel verschillende soorten professionals spelen volgens Blanc een rol in de sociale pijler van het Grotestedenbeleid:

In de eerste plaats zijn er bestaande beroepen:

- Architecten, stedenbouwkundigen, medewerkers van woningcorporaties, etc.
- Alle meer algemene beroepsgroepen die in achterstandsgebieden werken: leerkrachten, conciërges, buschauffeurs, politiemensen, etc.

¹⁷ Duyvendak e.a. 2001, *De sociale pijler gefundeerd*, Erasmus Universiteit /Verwey-Jonker Instituut.

- Welzijnswerkers.

Vervolgens is er sprake van nieuwe beroepen:

- Een kleine groep van hoog opgeleide projectleiders die zich bezighouden met het bouwen van institutionele partnerships, met de organisatie van bewonersparticipatie en dergelijke.
- Een grote groep mensen in preciaire beroepen op het terrein van de bemiddeling, de veiligheid, en de versterking van sociale verbanden.

Door het nieuwe Grotestedenbeleid vallen veranderingen te verwachten in professionele identiteiten. Het sociale ontwikkelingsbeleid vereist immers samenwerking tussen verschillende overheidsdiensten, tussen verschillende instellingen, tussen verschillende beroepsgroepen. Dit vraagt nieuwe *communicatievaardigheden*. Er doet zich onder meer een “vertaalprobleem” voor, aangezien elke institutie en/of elk beroep een eigen taal hanteert. Samenwerken veronderstelt het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal.

Het betrekken van bewoners vraagt eveneens om een vertaalslag, waarbij technisch taalgebruik toegankelijk gemaakt wordt voor “leken” (dit vergt overigens een dubbel vertaalproces: top-down en bottom-up).

Dit alles veronderstelt dat communicatievaardigheden *toegevoegd* worden aan technische vaardigheden. Communicatie kan niet losgekoppeld worden van de professionele interventie. Professionele identiteiten kunnen daardoor wijzigen, maar moeten vooral niet verdwijnen. Partnership veronderstelt een duidelijke herkenning (en erkenning) van ieders rol en deskundigheden.

Hoe verhouden welzijnswerkers zich volgens Blanc tot het lokale sociale ontwikkelingsbeleid? Voor sommigen betekent dit beleid de mogelijkheid om gelegitimeerd aan opbouwwerk te doen (terwijl zij formeel geen opbouwwerkers zijn). Voor anderen is er slechts sprake van een extra taakbelasting waartegen zij zich proberen te verzetten.

Binnen sommige teams ontstaan grote conflicten over waar het in hun werk om gaat en welke prioriteiten gesteld moeten worden. Jeugd- en straathoekwerkers bijvoorbeeld voelen zich gevangen in een “double bind” proces:

- Het sociale ontwikkelingsbeleid geeft hen kansen om de jeugdwerkloosheid en de kleine criminaliteit effectief aan te pakken.
- Tegelijkertijd wordt samenwerking met de politie vaak nog gezien als niet verenigbaar met de eigen professionele ethiek.

De grootste uitdaging voor beroepskrachten binnen het sociale ontwikkelingsbeleid bestaat erin om een effectieve bijdrage te leveren aan vormen van directe (grass-roots) democratie. Daarvoor moeten zij onder meer bereid en in staat zijn om professionele deskundigheid en ervaringsdeskundigheid met betrekking tot de vormgeving van de lokale samenleving te combineren.

Directe democratie kan slechts functioneren wanneer participatieve en representatieve democratie – die de neiging hebben om elkaar uit te sluiten – gecombineerd worden. Alleen dan kunnen burgers in achterstandsgebieden daadwerkelijk toegerust worden (empowered) om als partner te participeren in lokale beleidsvorming en –uitvoering.

4.4 Over de verhouding tussen niveaus en leren van elkaar

Steden staan er niet alleen voor. Ook in het overwegend gedecentraliseerde veld van sociaal beleid zijn er andere overheden die een ondersteunende rol kunnen spelen. In de eerste plaats de nationale overheid. Laten we Nederland als voorbeeld nemen. Met name door het Grotestedenbeleid heeft het nationale niveau, in dit geval het Ministerie van BZK, zich weer nadrukkelijk geprofileerd. Maar ook het Ministerie van VWS en dan met name de Directie Sociaal Beleid van dit ministerie manifesteert zich de laatste jaren steeds pregnanter. Met het stijgen van de aandacht voor sociale vraagstukken kan overigens dezelfde tendens worden waargenomen bij andere ministeries, onder andere VROM, LNV, Justitie en EZ. Opvallend is in dit verband dat de ministeries tot in de achterstandswijk met het gemeentebestuur meedenken: of het nu om sociale activering gaat, om onveiligheidsbestrijding, gezondheidsbevordering of ICT-bevordering, de wijkaanpak is bij alle ministeries populair. In de marge zij hierbij aangetekend dat deze trend problematisch is voorzover er ongeacht het type probleem a priori voor de wijkaanpak wordt gekozen.

Naast het landelijk beleid, wordt ook Europa steeds belangrijker voor het sociaal beleid. De recente bijeenkomsten van regeringsleiders zijn alle afgesloten met verklaringen waarin sociaal beleid prominent figureert. De doelbepaling –wat na te streven- wordt mede door Brussel geformuleerd; de uitvoering –hoe het na te streven- blijft een kwestie van de lidstaten.

Recentelijk zien we ook dat provincies zich op het terrein van het sociaal beleid begeven, in Nederland o.a. door het Grotestedenbeleid te ondersteunen (met name in Noord-Brabant en Overijssel). Ook oriënteren provincies zich op hun rol om regionale samenwerking te versterken, mede gelet op het bestuurlijke gat dat hier ligt, terwijl nogal wat sociale problemen zich voor een regionale aanpak lijken te lenen. Met de ontwikkeling richting netwerksteden, zoals geschetst in de Vijfde Nota Ruimtelijke ordening, ontstaat een gehele nieuwe configuratie van grote steden en hun ommeland, waarin ook het regionaal en provinciaal beleid in een nieuw daglicht komt te staan.

Tenslotte heeft in nogal wat gemeenten de binnengemeentelijke decentralisatie de afgelopen periode haar intrede gedaan, variërend van verkozen deelraden en deelgemeenteraden tot wijkcommissies.

Dit beeld gaat niet alleen op voor Nederland maar ook voor veel van de andere steden en landen in het Euricur-onderzoek. Enerzijds schaalvergroting door toenemende internationale samenwerking; anderzijds schaalverkleining en ‘nabijheidspolitiek’: deconcentratie en decentralisatie. Vanzelfsprekend zijn er, door de uiteenlopende geschiedenissen van de betrokken landen en steden, nog steeds grote verschillen, maar de bovengenoemde dubbele beweging doet zich overal voor. Betekent dit nu dat het niveau van het gemeentebestuur er machtelozer voorstaat dan voorheen, dat nadenken over kenmerken en kwaliteiten van good governance door deze verschuivende panelen minder zinvol is geworden? Wij menen van niet. Natuurlijk, wie meent dat macht ondeelbaar is, zal redeneren dat het lokaal bestuur steeds machtelozer wordt (ook al omdat er niet alleen verplaatsing van macht plaatsvindt naar hogere én lagere regionen maar ook omdat de politiek zich verplaatst naar de markt, het middenveld en steeds mondiger burgers). Maar wie een dynamisch concept van macht hanteert, wie zich realiseert dat een sterke overheid een sterk middenveld nodig heeft en omgekeerd, zal zich realiseren dat een stevige inbreng vanuit het rijk en vanuit de wijk ook voor het lokaal bestuur welkom kan zijn. Het

kan de positie van de gemeente zelfs versterken, op voorwaarde dat rijk & wijk een houding kiezen waarin de gemeente wordt uitgedaagd om zich van haar beste zijde te laten zien.

Idealiter kan de lokale overheid bij de nationale overheid gehoor vinden voor specifieke problemen die zich in de stad voordoen; idealiter beschikt het rijk over meedenkers, die op grond van een rijke ervaring en kennis van 'good' en 'bad' practices kunnen optreden als adviseurs. Natuurlijk moet er ook worden verantwoord, moeten gemeenten laten zien of middelen effectief zijn besteed en, zeker, in de formulering van verantwoordingscriteria zit een mogelijke uniformerende tendens. Daarom ook is het belangrijk dat naast deze vorm van 'accountability' gemeentebesturen kunnen rekenen op een inhoudelijke impuls van het rijk: kwaliteitsvergroting is ook een taak van de landelijke overheid.

Hetzelfde geldt voor Europees beleid. Het Euricur-onderzoek is hiervan zelf overigens een mooie illustratie. Door kennis op te doen van andere Europese landen, bleek er van elkaar te kunnen worden geleerd. Het blijkt mogelijk om op een tamelijk algemeen niveau betekenisvolle uitspraken te doen over *good governance*, ongeacht de stevige verschillen die zich in sociale, economische en politieke cultuur én structuur tussen de betrokken landen voordoen.

In de voorgaande paragrafen hebben we kwaliteiten en kenmerken van good governance geformuleerd die op zouden kunnen gaan voor alle grote(re) steden van Nederland, dus met voorbijgaan aan de soms grote verschillen. Hiermee willen we niet suggereren dat de genoemde kwaliteiten voor iedere gemeente dezelfde betekenis hebben. Integendeel, de relevantie van een bepaalde kwaliteit en zelfs van een bepaald kenmerk kan sterk uiteenlopen tussen gemeenten.

Dit betekent ook dat gemeenten niet altijd gemakkelijk van elkaar kunnen leren. Het verplaatsen van goede praktijken van de ene naar de andere context is bepaald niet vanzelfsprekend; een bepaalde opstelling c.q. houding van een lokaal bestuur in de ene stad heeft niet noodzakelijk dezelfde betekenis als de houding van een gemeentebestuur in een andere stad. Dit maant tot voorzichtigheid: hoe 'verscheepbaar' is de gevonden kennis, en wat valt er boven de specifieke contexten uitstijgend te zeggen over *good governance*?

Veel, denken we, wanneer we tenminste oog houden voor de specifieke context van iedere stad en de noodzaak om door onderzoek te achterhalen welke betekenis de vier kenmerken (strategische netwerken, draagvlak, visie en leiderschap) hebben.

"Het verminderen van hardnekkige sociale problemen door investering in mensen met sociale problemen, zodanig dat zij meer zelfredzaam worden en minder afhankelijk van hulp van buiten" is een bondige formulering van adequaat sociaal beleid en professionaliteit uit de mond van burgemeester Welschen. Dit investeren kan door kansen te bieden én soms een duwtje te geven wanneer deze kansen niet automatisch worden benut. Het vraagt om een opstelling van de overheid die 'opportunity oriented' is.

Wat bestuurders, ambtenaren en professionals als kansen zien, als mogelijkheden voor groepen die zwak staan, is echter nog niet vanzelfsprekend hetzelfde als wat betrokkenen als kansen zien, laat staan dat zij *opportunities* herkennen als onweerstaanbare verlokkingen. Juist degenen die het zwakste staan hebben een weinig gearticuleerde vraag, een afkeer van professionals, angst voor gezagsdragers en hun daden verdragen niet altijd het daglicht. Investeren in mensen met hardnekkige problemen roept dus normatieve dilemma's op voor bestuurders en professionals, maar ook voor welwillende medeburgers: wat kan vrijwillig en spontaan, waar is behoefte aan wat meer drang en dwang?

Laat zelfredzaamheid zich afdwingen? Tot op zekere hoogte wel. Bemoeizorg is een mooi Nederlands woord voor praktijken waarin, in eerste instantie ongevraagd, mensen in de marge door professionals worden 'lastiggevallen' op grond van nobele motieven. Bemoeizorgers hebben compassie met mensen in schijnbaar uitzichtloze situaties en zij verzetten zich er tegen dat, onder het mom van respect voor autonomie, onverschilligheid om zich heen grijpt. Hoe het ook zij, de overheid kan dergelijk professioneel handelen als norm formuleren voor haar eigen medewerkers en professionals van instellingen hierin steunen. Kansen kunnen immers pas worden gegrepen als ze worden herkend.

Hierbij zijn burgers geen willoze slachtoffers van top-down interventies. De informele sociale infrastructuur, de verbanden en organisaties van burgers in de samenleving, spelen in het bieden van kansen een grote rol. Maar wanneer de problemen heel omvattend zijn geworden, wanneer problemen tegelijkertijd op dezelfde plek bij elkaar komen, dan is politiek en professioneel ingrijpen geboden. Dan is good governance vereist.

Colofon

Auteurs:

Drs. M.F. Davelaar

Prof. Dr. J.W. Duyvendak

Drs. H.R.A.M. Swinnen

Drs. P.F. van der Graaf

Opdrachtgever: Gemeente Eindhoven

Financiers: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Begeleidingscommissie: Drs. Ron Pullen (Hoofd Concernstaf Gemeente Eindhoven), Drs. Eric van Merriboer (bestuursadviseur Concernstaf Gemeente Eindhoven), Drs. Henk Geveke (directeur B&A Groep).

Uitgave Verwey-Jonker Instituut, 2001.

D5662185_nederlandse deel

**Maarten Davelaar
Jan Willem Duyvendak
Hugo Swinnen
Peter van der Graaf**

**Good Governance
and 'The Social Pillar of the Major-Cities Policy'**

Attributes and qualities of a successful local
governmental strategy

October 2001
Commissioned by City of Eindhoven



Contents

Preface	5
1 Introduction	7
2 Euricur’s research of organising capacity	9
3 Organising Capacity: four attributes and their qualities.....	11
3.1 Strategic Networks	11
3.2 Support.....	13
3.3 Vision.....	14
3.4 Leadership.....	17
4 Good governance and the social pillar of the Major-Cities Policy.....	21
4.1 Local social development as basic principle for the social pillar	21
4.2 The citizen’s autonomy as primary target	22
4.3 Professionals as resource, not as instruments	26
4.4 About the relation between levels and learning from each other	27

Preface

Economic stimulus, social exclusion, cultural centre, migration, competing claims for space, insecurity: every city is a breeding place of opportunities and problems. The key is to identify and take advantage of opportunities, as well as to prevent and combat problems. This requires a great deal of organising capacity – that is, the capacity to reach and sustain shared goals through the participation of all urban partners.

Three times over the last few years, the municipality of Eindhoven has initiated an international comparative research project concerning the organising capacity of European cities. The most recent project studies the organising capacity of cities in the social domain; the preceding projects focused on governmental-administrative organisation and environmental (-economic) policy.

The concept 'organising capacity' highlights the (guiding) role of the government. As far as governmental organisation and territorial policy are concerned, an active role of the government is self-evident. In the area of social policy, however, the concrete responsibility of the government is more problematic. In the first place, many European countries and cities enjoy an illustrious tradition of private and civil initiative in taking care of the underprivileged in our society. Secondly – and perhaps more significantly in the contemporary world – we have come to realise that social policy must primarily aim at helping people become more self-sufficient and less dependent on outside help. To achieve this aim of encouraging citizens and partners to take responsibility into their own hands requires a great deal of organising capacity among governments.

It is in this context that I – on behalf of the Minister of Major-Cities and Integration Policy and the Secretary of Health, Welfare and Sport – requested the Verwey-Jonker Institute to reflect on the international-comparative research project about the organising capacity of cities in the social realm. The assignment was to consider the concept 'organising capacity' from the perspective of the citizen, on the one hand, and from the perspective of the professional as representative of private and civil enterprise, on the other.

On May 10 and 11, 2001, we had the opportunity to discuss both the research project and the analysis of that project during an international conference in Eindhoven, which was attended by the Minister of Major-Cities and Integration Policy and numerous other guests. The following essay helps contextualise the inspiring ideas of professors McKnight, Blanc, Van den Berg and Duyvendak in clear terms.

The fact that there is now an English version of this paper underlines my opinion that its content deserves a wide audience. In my eyes it represents a building block for taking new steps toward cross-border learning; a process in which Eindhoven will continue to invest.

Dr. R. Welschen
Mayor of Eindhoven.

1 Introduction

We wrote this paper for the municipality of Eindhoven. The occasion is a comparative research project focusing on the Organising Capacity within the social domain of eight European cities. The municipality of Eindhoven commissioned this research project, which was carried out by Euricur (European Institute for Comparative Urban Research, Erasmus Universiteit Rotterdam)¹

The municipality of Eindhoven asked the Verwey-Jonker Institute to analyse the results of that research project and determine the relevance of the concept “organising capacity” for the social pillar in the Major-Cities Policy of the Netherlands.

In addition, it requested the Verwey-Jonker Institute to help prepare the content of a conference in which the results of the EURICUR project were presented and evaluated in relation to the Major-Cities Policy of the Netherlands². To do so, the second day of the conference complemented the policy perspective, which was central to the EURICUR project, with the perspective of professionals and their institutions as well as with the perspective of citizens and their organisations. Contributions by Professor Maurice Blanc of the University of Strasbourg and Professor John McKnight of the Asset-Based Community Development Institute of Northwestern University, Illinois, USA were particularly important in this regard.

And finally, the municipality of Eindhoven requested the B&A group (Research and Advice for Policy -The Hague) to translate the conference’s findings into a useful instrument for supporting municipal policy development within the social domain. The product will be a diagnostic instrument that enables every municipality to develop its own policy strategy.

This paper contains the following: a discussion paper by the Verwey-Jonker Institute, which was presented at the think tank meeting on April 25, 2001 (for list of participants, see appendix); the results of that meeting; and the various contributions to the conference of May 11, 2001. This paper can also be seen as a memorandum for the B&A Group’s Handbook for Self-Diagnosis of the Social Pillar.

The crucial role of the local government

The term organising capacity is appealing as well as ambitious: after all the criticism aimed at the notion of a “planned society”, it is interesting to observe that municipalities have once again started to consider their own capacity for dealing with social problems effectively. The organising capacity of ‘city hall’ has reappeared on the political agenda, as has the question which administrative relationships and perspectives are most suitable.

Although the Euricur project discusses the organising capacity of a city, it primarily focuses on the potential contributions of a municipal government. In other words: while the project describes the processes and structures outside city hall, and the relationships between municipal

¹ L. van den Berg, e.a. 2001. *Social Challenges and Organising Capacity in Cities*, Euricur/Erasmus Universiteit, Rotterdam.

² International conference on "Social Challenges and Organising Capacity in Cities" and national seminar "Development of the Social Pillar within Major Cities' policies", Eindhoven , 10-11 May 2001.

organisations and other parties, it primarily considers organising capacity from the perspective of the municipal organisation. The following discussion also focuses on this perspective. Rather than juxtaposing the municipal perspective with the citizens' and the professionals' perspective, though, we try to indicate what other concepts and perspectives might have to say about the attributes and qualities that should characterise the municipal government's conduct.

Attributes and qualities of good governance

Euricur argues that a local government's organising capacity depends on vision, leadership, strategic networks and support. These attributes of organising capacity form a coherent whole that cannot function without the involvement of all of its parts.

Although cities differ in terms of their social problems and administrative processes, it should be possible to utilise these four attributes to construct a useful conceptualisation of the term organising capacity. But only if we suffuse these 'tools' (i.e., attributes of good governance) with qualitative criteria. The remainder of this memorandum seeks to do just that.

2 Euricur's research of organising capacity

Problems and goals defined by the Euricur project

Euricur studied the social revitalisation of eight urban areas in Europe. For each of these areas, it focused on a social programme, a project, or an administrative reform process. It looked at each case from the perspective of a theoretical framework—organising capacity—that was designed by its researchers to analyse large and economically-oriented projects in European cities, including the restructuring of city centres and train stations.

The study aimed to the fundamental changes in economic, technological and demographic composition and 'social preferences' that are transforming European cities. "One of the threats to a balanced urban development is the accumulation of social problems". These problems are not only significant from a social point of view, but also because they can hamper these cities' role as motors of the national economy. The concepts adopted for describing these problems are *social polarisation* (as a result of the welfare state's restructuring, the transition to information society and the increased competition among people) and *spatial concentration* of problems and problem groups (in all cities, even in those with strong growth and relative prosperity).

The researchers take several assumptions as starting points: only an integral approach can lead to durable solutions. And: the shift from problem- to opportunity-oriented policy is taking place everywhere. Cities seek to increase the effectiveness of social policy. The researchers argue that, to accomplish this, organising capacity is the "*conditio sine qua non* for a coherent and integral policy".

Euricur defines organising capacity as:

"the ability of those who are responsible for solving a problem to convene all actors involved and jointly generate new ideas, develop a policy, and measure the results of this policy, responding to fundamental developments. Organising capacity is closely bound up with strategic networks of the parties involved".

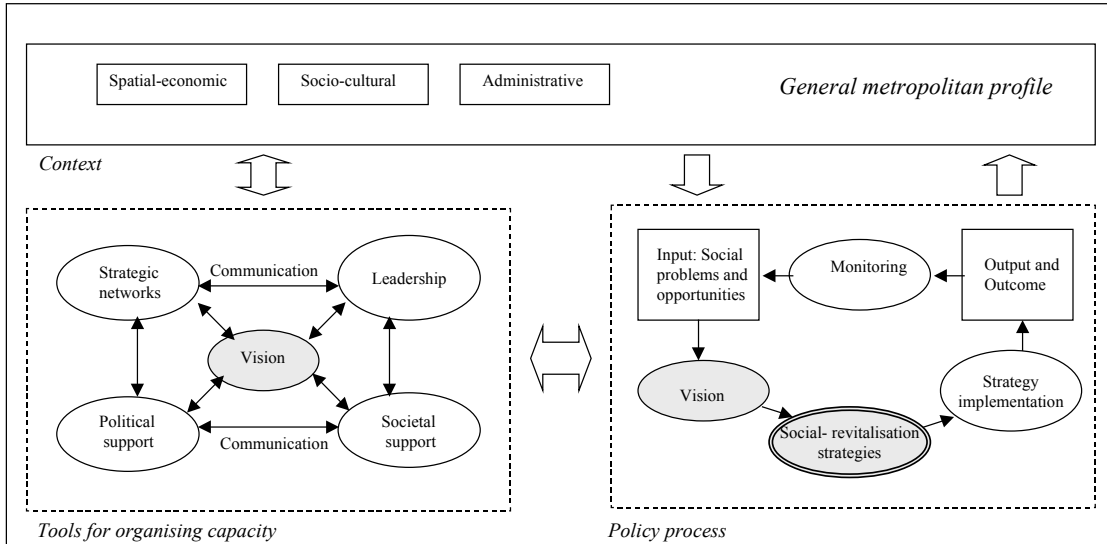
The following research question underlies Euricur's entire project: "What social strategies are urban actors developing to tackle social problems and how are these being implemented to contribute effectively and efficiently to economic *and social revitalisation*?"

To deal with this issue, it sets the following goals:

- To deepen theoretical knowledge of the required organising capacity of cities confronted with social challenges.
- To generate practical knowledge and instruments that allow cities to improve their organising capacity.

Both this paper and the Handbook for Self-Diagnosis of the Social Pillar also aim to contribute to these goals.

The theoretical framework



The theoretical framework of organising capacity consists of three parts:

1. The context of spatial-economic, socio-cultural and administrative developments.
2. The policy process.
3. The attributes ('tools') of organising capacity, i.e., vision, strategic networks, leadership, political and society support (with communication as the link connecting these aspects of organising capacity).

At any given time, the presence or absence of organising capacity's attributes explains the occurrence of problems in the policy process (right half).

Paying attention to the context and the historical-demographic and economic developments is essential, not only in relation to the discussion about the danger of uniformity in the Major-Cities Policy applied to cities, but also in considering how transferable successful approaches are (see also section 4). On the one hand, in certain aspects cities increasingly resemble each other, not in the least because of global flows of goods and information, persistent migration and the resulting multiformity of cities. On the other hand, though, the actual effects of these global processes vary per city, as the Euricur project about European cities demonstrates. This makes identifying shared attributes and qualities of good governance difficult, but not impossible.

3 Organising Capacity: four attributes and their qualities

Euricur correctly emphasises the importance of vision, leadership, political and social support, and strategic networks for the organising capacity of cities. Furthermore, we agree that all four elements must be present for a government to act effectively. And, on the basis of our own and other research, we confirm that the role of strategic networks is primary: the quality of these networks determines the support base for policy and the opportunities for implementation. It is within strategic networks that the modern government and its professionals come in contact with the citizenry, the business community, and non-commercial civil society. And it is within strategic networks that expectations about the government crystallise, and problems and needs are articulated.

3.1 Strategic Networks

Euricur defines this element in its theoretical framework as:

“Strategic networks are forms or processes of interaction between mutually dependent actors (...). A network consists of an amalgam of relations among (public and private) organisations. The relations are characterised by a certain extent of bi-directional dynamics”.

Evaluating the quality of municipal strategic networks requires asking:

1. Who co-operates with whom in developing and implementing social policy, as well as how and to what extent this co-operation occurs?
2. How organisations without formal ties to the government still manage to co-operate with it?
3. What are the incentives for co-operation, based on money or mutual interest?

Before enumerating the qualities strategic networks should possess, let us introduce some of the possible actors that the local government may share a network with:

Citizens and their relations

Citizens may form various types of organisations, from informal and *ad hoc* residential groups to professional lobby organisations. This demands various governmental approaches, depending on the nature of the discussion partner. Citizens demand from government: a flexible stance in terms of accessibility (phone calls and meetings in the evening), understanding for high turn-over in discussion partners (although lately turn-over seems even higher at the bureaucratic end), and the ability to deal creatively with communal spokespersons (the ‘communal mayor’) who might tend to monopolise the relationship. Active citizens want a government that responds quickly and carefully to problems, with representatives who can make ‘reliable promises’ during town meetings. Citizens often use a different frame of reference than politicians or civil servants and want to hear solutions to problems (while politicians prefer to talk about probabilities). Residents do not deal with issues from the perspective of distinct policy areas but from their daily life in terms of dirty streets, people-to-drink-coffee-with, annoyance, unsafety.

Citizens tend to be equated with residents, particularly with residents of *neighbourhoods*. Although everyone shares this characteristic, citizens usually experience their identities in other terms as well: as resident of city A, member of organisation B, with close ties to ethnic group C, active proponent of safe crossings, and so forth.

Institutions and organisations

Institutions fulfil a large variety of roles: as executors of government policy, critical partners and co-producers of policy, or intermediaries between government and citizens. But professionals also have their own desires and expectations. They seek recognition, development of their own expertise, respect for their knowledge of problems and target groups. They want the freedom to act, but also understand that calls for transparency in applying communal means (as far as they depend on them) have grown louder. Tensions may arise within networks if actors claim exclusivity of relations: for instance, if institutional professionals serve as the (only) spokespersons for citizens. But, over the past few years, institutions have also felt ignored, particularly when the local government directly consults the (organised) citizens and regards institutions primarily as implementation agencies. In such cases, institutions and organisations demand respect for their professionalism.

Companies

More than anything else, companies want a clear and consistent government that allows them to make long-term plans (which can be judged for their productivity). Most business people cannot deal with an erratic government, an administration that reverses its decisions, or an uncertain government. But in so far as companies have recently started to manifest themselves as social enterprises – and the broader term stakeholder has replaced the term shareholder – their approach to the government has changed somewhat. They are becoming more aware of the durability of social problems, show greater understanding for long-term producers (e.g. to construct public support for implementation) and, under certain circumstances, are willing to invest in high-risk and socially weak neighbourhoods.

Qualities of strategic networks

Based in part on the expectations of above parties, we emphasise the following qualities of strategic networks, as seen from a local government's point of view:

1. Take existing strength as the point of departure.³ Build on existing networks. Utilise the various strengths and identities of people and groups, including the vulnerable among them.
2. Ensure a high degree of concatenation between the 'formal' networks: are bridges being built between the public and private (business world, housing corporations, foundations) sectors?
3. Ensure a high degree of concatenation between and density of the 'informal' networks: informal ties and unorganised citizens should be part of these networks. Local practice indicates that the interplay between the level of formal networks aimed at external intervention and the level of informal networks aimed at 'spontaneous' community development is minimal.⁴

³ See J.W. Duyvendak, G. Engbersen, E.Snel and F. Spierings, *De sociale pijler gefundeerd*, Erasmus Universiteit Rotterdam en Verwey-Jonker Instituut, 2001.

⁴ Bodd and Hofman, *Module Bestuurlijke Vernieuwing Wijk Ontwikkelings Plan Deurne* (Antwerpen), Fontys and Spil, 1999.

4. To 2 and 3 must be added that the more diversified the ties between the government and society, the earlier it becomes aware of (future) problems.
5. Make sure that existing potentialities and informal ties actually result in productive networks: avoid giving too much attention to the ideal neighbourhood volunteering mother or model resident. Stimulate 'capacity building' and 'empowerment': the government requests residents to participate and join the thinking process, but also takes care of the necessary instruments, training and support (a permanent contact official, a budget for hiring their own experts) for those who are interested. Patient organisations, for instance, receive a great deal of resources for training and schooling, enabling them to function as countervailing power for government and care providers and to articulate their demand for care. Why not do the same for residents? Initiatives from informally organised society often lack the resources and equipment to take advantage of the rules to which government employees are tied.⁵
6. Create openness: are the networks at the local level of government sufficiently open for people?
7. Strike an appropriate balance between continuity and innovation. Take into account that the composition, size and nature of co-operation within networks can change over time. Distinguishing among the steps in the political process, from image formation (in communication networks) to judgement formation (in networks of convergence) to decision-making (in coalition networks) may be useful in this regard.⁶ This brings about the distinction between networks and partnerships: networks are the basis upon which formal partnerships may develop. But if this transition occurs too quickly, the groups involved may become disempowered.⁷
8. Fulfil the need for mutual control and reserve room for expressing differences of opinions and quarrelling in networks. Co-operation and partnership are not synonyms for network.
9. Take inequalities between actors in networks into consideration: in terms of educational level, in the degree to which they can articulate demands, in the resources they can apply and from the perspective through which they view social problems.
10. Look for the level at which co-operation is most effective, particularly in terms of problem solving. Co-operation among partners is easiest at the neighbourhood level, but the question is whether co-operation at this level is also necessarily the most effective.

3.2 Support

The following *qualities* are essential for support:

1. The ability to distinguish between sectors of public support: clear differentiation in communication with target groups, with co-producers of policy and with third parties (such as community residents in case of provisions for marginal groups in a neighbourhood) is crucial in

⁵ See background study by the Verwey-Jonker Instituut in RMO-advies *Ongekende aanknopingspunten*, Den Haag, 2000.

⁶ See P. Engel, 1995 *Facilitating Innovation: An action-oriented approach and participatory methodology to improve innovative social practice in agriculture*. Landbouwniversiteit, Wageningen, Proefschrift. Referred to in *Partners in duurzame ontwikkeling, een dubbele uitdaging, onderzoek naar aanleiding van IJburg*, Verwey-Jonker Instituut, 1995.

⁷ M. Mayo, Partnerships for regeneration and community development, *Critical Social Policy* 52, 1997.

this regard. Effective communication of results and problems to the media and public opinion is another important imperative.

2. Support in one sector may improve support in another sector. Unwilling actors may be persuaded or pressured by the example of support from other actors.
3. Organising involvement of actors from outside the circle of municipal officials and professional organisations at the very beginning of the vision-formation process.⁸
4. Involving institutions and professions (and sometimes the policy's target groups) as co-producers of policy at the right time.
5. Bringing clarity to the limits of joint decision-making and the parameters may help avoid excessive expectations beforehand and disappointments afterwards.
6. Government sensitivity for the pressure exerted on organisations and communities.
7. Demonstrate concrete results: by engaging in physical developments as a complement to less visible social policy.
8. Being conscious of the importance of symbolic policy (in addition to concrete results).
9. Taking advantage of sudden support for certain measures as a result of unexpected incidents. Maintaining this – temporary – support and expanding it to support for regular policy.

3.3 Vision

Vision development should underlie every strategy aimed at social revitalisation. In practice, however, this is not always the case; certainly not at all levels. Vision, in our opinion, is primarily part of the government's overall approach.

Qualities of urban vision

According to Euricur, a vision must include:

1. an integral view of a city's future;
2. an analysis of strengths and weaknesses, threats and especially opportunities (the so-called SWOT analysis);
3. broadly-based supporting evidence that is ambitious yet realistic, both visionary and integral;
4. the ability to translate analysis into a strategic plan;
5. references to how problems can be quantified, how background information can be analysed and how problems can be formulated;
6. recognition of interests and goals of all the actors involved;
7. a formulation of the problems that enjoys general support. Often this is lacking, leading to various parties trying to define the problems in different ways.⁹

The qualities above concern the creation of a good urban vision. They are all important and generally formulated criteria. If we add the network qualities described in the previous chapter, we arrive at the following aspects of vision development that require further analysis:

- How can we make the intention to weigh the interests of all participating actors concrete? Which assurances can be made? Shouldn't this process be limited to the goals and interests of the *least* organised groups/organisations and the policy's target groups? New

⁸ See S.A.H. Denters, *Verscheidenheid in het verschiep? Mogelijke achtergronden van uniformiteit in het gemeentelijk grootstedenbeleid, beschouwing in opdracht van de VROM-raad, 2001.*

⁹ The visitation committee on Major-Cities Policy is quite pleased about this point and refers to 'a shared awareness of the urban problematic', final report, 1998.

methods for involving unorganised residents, immigrants and youth should be developed – in addition to the discussion groups, pro-active policy sessions, city conferences and opportunities for public comment on urban visions that already exist. (Weighing everyone's interests is actually impossible: the outcome of political processes always disadvantages some interests. It is possible, though, to improve the accessibility of less powerful groups to the political process.)

- Can policy target groups always articulate their goals and interests? Are they being equipped to voice their goals and interests?
- Do policy target groups and implementation partners get the opportunity to enter their goals and interests into the vision-development process at an early stage? Does a vision arise in the context of a municipal board's timely involvement, allowing for tinkering with its content?¹⁰

Visions at the level of social policy/social problems

Aforementioned arguments contain important, general qualities. They primarily provide conditions for vision formation, which was our intention. But they could also hold for visions in other policy areas and at the level of a *broader* urban vision. Moreover, qualities of a vision aimed at specific and local social problems need to be added.

1. In districts with complex issues (in terms of housing market and quality of life), one needs to look for measures and projects that suit the physical, economic and social structure of these areas; this may call for *synchronic* intervention at various levels. But not necessarily. Depending on the issues, this may very well call for *diachronic* action.
2. Try to inject motion into and between the physical, economic and social domains by starting measures and projects at the community, supra-community, city and regional levels and by linking the various levels with each other.¹¹ Don't concentrate strictly on the community level, but let the type of problem guide the type of initiative.

Other points that a vision should incorporate, as far as we are concerned:

- How do social-economic distribution issues relate to social-cultural problems in producing specific levels of social cohesion and quality of life?
- How is vertical policy integration aligned with horizontal policy?
- What are the specific demands of co-operation between the physical and social sectors? How to cope with the tension between the planning needs of the physical sector, on the one hand, and the organic social structure of 'spontaneous developments' in society, on the other?¹²
- How to deal with the tension between striving for normalisation and entrance into the labour market of marginalised groups, on the one hand, and expansion of self-sufficiency and emancipation, on the other?

Levels of scale

With Dutch Major-Cities Policy and our desire to find the preconditions for local strategies in its social pillar in mind, we are very interested in the various levels Euricur identifies and particu-

¹⁰ In one case an Major-Cities Policy vision was already sent to the ministry before the municipal board was able to discuss it. See Denters 2001.

¹¹ See J.W. Duyvendak, Engbersen et al. 2001.

¹² See Kees Fortuin and Jan Foolen, Fysiek en sociaal werken aan de wijk: appels en peren? In: *Op het snijvlak van de fysieke en de sociale leefomgeving, Het Sociaal Debat deel 3*, Den Haag, 2001.

larly in the relations between them. Euricur distinguishes between four levels, which are hierarchically related to one another: the national level, the urban or regional level, the level of local social policy and the level of concrete programs and projects.¹³

It is assumed that in the old situation the national government's vision primarily played an intermediary role at the level of social policy, between the integral urban/regional vision and the program/project vision. As examples, the Euricur study refers to social security legislation, social benefits and drug policy. Since this policy was mostly sectoral, did not have a geographical focus and was problem (instead of opportunity) oriented, it supposedly led to fragmentation and divisiveness. With the recent decentralisation trend all this has changed: in addition to a vision at the city and program levels, cities can now also formulate their own vision of social policy. The influence of cities is growing, at the expense of the national government's influence. The city can construct its vision at all levels. According to Euricur, this has led to an increasingly opportunity-oriented policy and more integral initiatives in which social, economic and geographic policies come together.

The reference to the changing role of the national government is interesting. It is true that the new situation enables local government to diversify. The parameters allow for more specialised policy towards groups and individuals. The national government has provided space for the cities to do so. But with its Major-Cities Policy it re-enters the playing field, by requesting Long-term Development Plans and setting certain criteria. The way the national government fulfils this new function is so dominant that it actually hampers autonomous visions at the city level rather than stimulating them. In a report for the VROM Council (2001), Denters writes that the excessive uniformity of the Major-Cities Policy is caused by the overly dominant role of nationally formulated parameters and indicators. He argues for less emphasis on agreements about results and benchmarks, limitation of national parameters for the municipalities, more emphasis on 'integrality' and local involvement, more emphasis on non-specific subsidies and visitations, a different guiding philosophy and stimulation of local experiments.

At the same time, however, the Major-Cities Policy in the Netherlands appears to confirm the need for vision formation at the national level, particularly concerning the continued development and integration of the three pillars (economic, physic, social).

Overall, the authors conclude that "There is a growing awareness that the closer you get to the problems, the more effective policy can become." At the same time, one should be aware that the community or district approach may well be very popular, but not always equally effective in all places and for all problems. Some problems require vision and policy at the regional (labour market situation, educational level, geographic competition among cities) or national level (resources for integration of newcomers, anti-discrimination legislation, aspects of drug policy). The ability to make multilateral links between levels is – partly for this reason – extremely important. As is determining where area-oriented intervention is appropriate, and where it is not. A good vision determines which level deals with which problem.

¹³ The researchers observe that only two of the cities investigated (Rotterdam and Eindhoven) possess a strategic vision of urban policy in the future. According to the researchers, this makes an opportunity-oriented approach difficult. For an opportunity approach, a vision at the level of social policy is insufficient: opportunities often present themselves in other domains (economic, geographic or quality of life).

3.4 Leadership

For the local government's external activities – in terms of organising capacity in relation to its networks – leadership, and particularly the style of it, is of the essence. Leadership is necessary to optimally utilise the strategic networks' potential. If all goes well, the vision already elucidates *what* the government wants to do with its networks and *how* its leadership is projected. The key is energy and capacity to mobilise the strategic networks as well as the skills to distribute responsibilities.

External leadership

One way to gain insight into the required style of leadership is by considering the possible conceptions of the government's role. You could, for instance, regard the government as regulator, as director, as negotiator, or as mediator.¹⁴

Regulator: a strongly controlling government with a bureaucratic apparatus that relies on its own expertise for developing solutions. Legitimacy is the responsibility for society as a whole, provided by the democratically elected representatives of the people.

Director: a government that first determines its own goals and type of solutions, and then encourages private initiatives to take care of the services and come up with specific solutions. The government knows the social needs and relies on private initiatives to help realise its goals.

Negotiator: a government that seeks a win-win situation. Both the government and social groups (i.e. private initiatives: profit as well as non-profit) draw attention to problems and opportunities. The government sets priorities as guardian of collective interests and challenges other parties to do the same for their own particular interests. Policy emerges from the interaction between actors and the policy outcomes cannot be determined beforehand. Goals are set, but they will shift during the process.

Mediator: in this definition of the government's role, the emphasis lies on the creation of a solution, not on the exact content of that solution. It highlights the responsibility of social organisations for solving problems and achieving synergy. The government should concentrate on constructing links between parties, which (because of the limited scope of their visions or opportunities) are unable to do so themselves. Moreover, the government must identify obstacles, such as power differences, that prevent these actors from taking responsibility for themselves.

The situation determines which of these definitions should be chosen, and what style of leadership is suitable. No single conception of the government's role is applicable in every circumstance. Some of the partners that play an essential role in developing solutions to problems cannot be guided by the local government, because it lacks the formal authority to do so. Some issues cannot be left to the interaction between existing parties, because the collective interest (e.g. centres for drug addicts, construction of refugee centres, etc.) or the interests of minority groups are at stake, for example. In some situations, the government does not possess the necessary knowledge to formulate clear goals beforehand. If this is the case, goals will have to emerge from co-operation and negotiation among various partners. Criteria for choosing roles, in other words, will arise from the *opportunity*, the *usefulness* and the *desirability* of adopting a certain role.

¹⁴ See H.E. Wielinga, *De rol van de overheid*, werkdocument nr. 50, IKC-NBLF, Wageningen 1994.

As for the level: the development of an integral – or, better yet, an integrating – social policy is most likely to succeed if it starts at the executive level. To make this possible, the front line needs sufficient latitude. Leadership, therefore, is essential at this level as well.

Depending on the conception of its role that the government (and other parties) elects in a certain situation, the image of a facilitating government will have a different meaning. What does a facilitating government actually want to expend (money, competencies, support, empowerment or services) and receive (policy effectiveness, public support, empowerment, criticism)?

Internal leadership

The internal issue of municipal guidance is at least as important as the external. Two aspects of internal control stand out:

- the nature and quality of political relations;
- the bureaucratic organisation.

Political relations concern matters like power relations, distribution of responsibility, practical accountability between the board, municipal council and bureaucratic organisation. Bureaucratic organisation concerns the relationships between various departments, the importance of functional versus territorial organisation, the degree of de-concentration, and so forth.

Good governance implies that the political and bureaucratic organisation of the municipality must support the principles designed to contribute to the Major-Cities Policy. In other words, the municipality must uphold the qualities expected from the strategic networks, the formation of municipal vision and the leadership style.

Whatever the level of decentralisation, privatisation of governmental services, "poldermodel" negotiations or interactive decision-making, ultimately, the citizen always regards government as the responsible party.

These citizens' opinions do not take into account the interplay between the board, the city council and the civil servants. At the most, they indicate that an integral (or integrating) approach not only requires bureaucratic, but also political initiatives, and that the political arena must remain central for the implementation of policy.

The roles of civil servants shift. They prepare policy by designing and envisioning plans. When they intensively consult residents they are researchers and sometimes social scientists (the bureaucrat as community worker?). In addition, they are also the guardians of administrative quality (i.e. the correct application of legislation and regulation). They support and advise residents as well as administrators. But when they become a buffer/mediator between residents and administrators, the distinction between political and administrative responsibility is blurred.

Leadership qualities

Leadership must possess the following *qualities*:

1. There must be one 'leading actor'.
2. Leadership must be embedded at all levels: at the urban, programme, and project level, but also at the neighbourhood and target group level.
3. The required skills and knowledge vary according to the level: relational skills, strategic leadership, operational leadership.

4. The ability to take advantage of momentum and force breakthroughs.
5. Importance of political backing and clear formulation of goals to prevent 'evaporation' of leadership.
6. Strong political guidance by B&W (Mayor and Aldermen) and Municipal Council (by emphasising amicable governance, overlapping portfolios, council's imposition of stronger parameters and role descriptions).
7. Differentiation of leadership toward various groups and actors: shifting of styles.
8. At a political level (Aldermen) not only sectoral responsibilities should be distributed, but also territorial (and, therefore, integral) ones.
9. The local policy makers need to possess strategic and tactical acumen.
10. There must be broad political support, in the form of a political commitment by the entire board, for the social programmes.
11. The government needs to be able to guarantee a democratic consideration of all relevant interests. This seems obvious, but especially in the context of social policy matters it is necessary to be politically aware of weaker parties and put extra emphasis on supporting them (to prevent NIMBY phenomena and represent the interests of minority groups).
12. Direct contact between administrators and citizens is important at crucial moments in the development and execution of social programs: for the formation of images, judgements and decisions. The involvement of aldermen and board members in open discussions is very stimulating, and contributes positively to the various political visions, administrative accountability and the role of the bureaucracy. At the same time, though, these open discussions should not replace political decision-making.

Qualities of the civil service

The four *quality* requirements for local politics and governance introduced above translate into the following quality requirements for the internal organisation of municipalities:

1. In terms of attitude: innovative, not bureaucratic, focused on opportunities, attitude of partnership (toward private initiatives and citizens).
2. Civil servants must be able to engage in process management. Particularly in the area of the social pillar, the government must not only participate in partnerships, but also help organise them.
3. As part of process management, the government must attend to weaker parties within (potential) partnerships, especially to unorganised or weakly organised citizens.
4. The bureaucratic organisation must adapt to the various functions it needs to perform. It must find a balance between (sometimes contradictory) qualities such as trustworthiness, carefulness, transparency, entrepreneurship, and innovativeness.
5. The bureaucratic organisation itself must be in tune with the causes of and possible solutions for local problems. It must work towards improving the local knowledge infrastructure (also qualitatively, by involving networks and contacts with individual citizens).

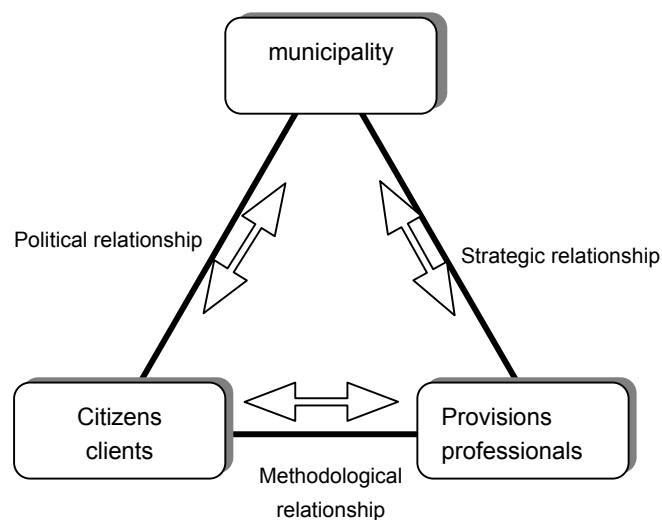
4 Good governance and the social pillar of the Major-Cities Policy

4.1 Local social development as basic principle for the social pillar

The social pillar is not very solid yet. It remains wobbly and receives little support from the physical and economic pillars, whose solidity is assumed. The social pillar wobbles because the roof above the pillars is lacking. The idea was to construct an integral roof covering the three pillars. The social pillar (or social infrastructure) was supposed to contribute to solving physical, social and economic 'roof'-problems – just as the physical and economic infrastructure would contribute to solving the social problems that the social sector could not handle on its own. The strange thing is, though, that today the social pillar no longer describes social actors (the formal and informal ties among government, professionals and citizens), but that it is supposed to cover certain domains such as quality of life, security and social cohesion. Within the pillar then, certain problems and social issues are supposed to be tackled, as if other groups or actors in society – the economic arena, the physical sphere of building and living – are not involved. We know: this was not the intention. Against the wishes of nearly everyone, social actors and social problems are 1 to 1 within the social pillar (as they are in the economic and physical pillars).

One way to overcome this problem, is to look at local social development as the issue at stake, and to study the necessary social infrastructure for this local social development. One should perhaps even leave the dichotomy problems – opportunities and look much more at social quality, (neighbourhood) capacities, (social) competences and (professional) resources.

This local social development emanates from interrelationships between three parties in the policy process. The figure below illustrates these interrelationships in visual form.



The descriptions of relations between parties in the figure express their interdependency, which stems from the distribution of knowledge and skills (as well as the political relations) in local society. This requires bi-directional analysis. Politically, the relationship between local government and citizen is one of mutuality: the citizen elects and sanctions, the government administers. The local government is expected to guide private initiatives in a political sense, but municipalities possess relatively little guiding power in their ties with most actors involved in the social pillar.¹⁵ The bureaucratic organisation is expected to enter into partnerships with private initiatives. Genuine partnerships are only possible if all partners enjoy enough opportunities for joining the guiding process. And finally, the role of the citizen is increasingly seen as co-producing services and provisions.

This bi-directional approach to the policy triangle requires us to consider each party's position, interests, involvement and contribution autonomously.

4.2 The citizen's autonomy as primary target

There is a strong consensus about the overarching purpose of local social policy (in this case, the social pillar within the Major-Cities Policy): to maximise the autonomy of as many citizens as possible within a supportive informal and formal social infrastructure.

The concept *regulatory capacity* opens up interesting avenues for determining what policy enables the development of such a social infrastructure.

In the brochure *Integral Neighbourhood Development: an intervention strategy for local social policy*, Raspe et al. define integral neighbourhood development as the expansion of districts' regulatory capacity¹⁶. This capacity consists of combined efforts by individuals, groups and cooperative networks. In such efforts, public regulatory systems and forms of residential participation depend on each other. The integral aspect refers to the deliberate process of bringing together interventions that are mutually reinforcing. When the pamphlet discusses districts or neighbourhoods, it points to: areas where people build relationships, i.e., where they construct ties in the areas of personal relations, work, leisure, residential environment, provisions and so forth. From the perspective of personal and social needs or motivations, everyone requires relationships to lead a respectable life. In this sense, the local community also has subjective meaning, which must be analysed before one makes statements on the basis of so-called objective data. The term community, therefore, not only refers to residential *space*, but also to a *place* where residents build profound relationships (i.e. more than superficial relationships between neighbours), where children have friends, and where certain provisions are meaningful.

The local community's strength appears from the extent to which relationships can be converted into capacity. Relationships, in this context, denote the amalgam of the formal and informal social infrastructure. They not only include life in a neighbourhood, but also the interactions between residents and local institutions as well as the networks between neighbourhood associa-

¹⁵ See Gilsing, Veldheer and Vorthoren, De betekenis van de sociale pijler in het grotestedeneleid, in: *Op het snijvlak van de fysieke en de sociale leefomgeving, Het Sociaal Debat deel 3*, Den Haag, 2001.

¹⁶ A. Raspe, J. Foolen, H. Swinnen 1997. *Integrale wijkontwikkeling, een interventiestrategie voor lokaal sociaal beleid*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

tions and external actors or institutions. It is the regulatory capacity of these relationships, not the extensiveness and density of formal and informal networks, that is of primary importance.

This regulatory capacity exists at various levels: the personal, interpersonal and public levels. At the personal level, for example, skills, talents and experiences are significant. Trust is an essential prerequisite for such personal capacities. Trust is also crucial at the interpersonal level, for relationships among neighbours or relationships between groups, for example. At this level, the same social mechanisms play their part: criticising or supporting each other, trusting or distrusting each other, inclusion or exclusion. And finally, regulatory capacity also manifests itself at the public level. Here, the question is whether a neighbourhood or district is able or unable to mobilise resources. The local community's strength is optimal when the regulatory capacity is applied positively and is visible at all three levels. The institutional environment – whether it involves professional member of welfare institutions, housing corporations or municipal services – can contribute considerably to the growth of regulatory capacity (see section 4.3).

The ABCD approach, presented by Professor John McKnight at the conference in Eindhoven on May 11, 2001, unpacks the opportunities for citizens' autonomous contribution and delineates their own role in achieving this goal. McKnight bases his arguments about neighbourhood organisations on his study of approximately 3000 neighbourhood initiatives in the United States. In this study, he concluded that institutions and professionals usually adopt an instrumental approach toward active citizens and their organisations, and thereby only expand the power of institutions. McKnight, in contrast, emphasises the basic human resources in neighbourhoods: first of all the individuals residing in these neighbourhoods, but also the interpersonal relationships among these individuals and finally the local professionals and institutions.

The Asset-Based Community Development approach points to a means of *mapping* and *mobilising* the *talents* and *skills* that every local community (no matter how deprived) possesses, and build *vigorous* neighbourhoods – economically, culturally, and socially – from the *inside* out. This ABCD approach was developed by John Kretzmann and John McKnight of the Asset-Based Community Development Institute at Northwestern University, Illinois, USA. This approach to neighbourhood studies continues (American) traditions in the fields of community building, district planning and revitalising local economies.

This approach stresses the 'release' of a local community's innate capacities, skills and resources (i.e., assets). These assets reside in (1) individuals, (2) (informal) local groups and organisations (including cultural associations, churches, committees of small-business owners, political organisations) and networks between them, (3) local private, municipal and non-profit institutions (such as schools, libraries, hospitals, the police). The last category, moreover, can only contribute positively if it is truly committed to the process of community building from the bottom up.

The revitalisation of districts must start with an intense and concrete search for already existing, but insufficiently mobilised, resources in and around the community rather than by identifying needs, deficiencies and problems, as in the conventional approach to underprivileged districts. The traditional, 'dead-end' approach attaches a negative label to these districts. These stigmatising labels, then, become the only truth about a neighbourhood. Institutions and (non-profit) organisations reduce neighbourhood residents to clients of various agencies (as do the neighbourhood residents themselves), creating an attitude of dependency that stimulates people to either act as clients to survive or avoid the label of client and try to beat the system.

Points of departure

The ABCD approach is 'asset-based': it starts with what is already available, not with what is absent or problematic. 'Weak districts' possess a lot more qualities and capacities than is generally assumed, and these qualities and capacities are much more important for community building and revitalisation than is usually acknowledged. Governmental or external organisational policy that does not build on these neighbourhood assets are doomed to fail. Neighbourhoods only develop when their residents become active and apply their own capabilities, not from the top down or as a result of outside intervention.

The ABCD approach is also 'internally focused', but this does not mean that *additional external resources* are irrelevant. Internal capacities are *necessary* but often not *sufficient* to deal with the challenges of districts. It stresses that *external impulses* can only be implemented effectively if they stimulate the development of individuals' and networks' *own* resources. This focus on internal developments also implies that residents' own definitions, investments, creativity and decision-making must lie at the heart of every revitalisation process.

The development process the ABCD approach seeks to set in motion is also '*relationship driven*': at its core, it constantly aims to (re)construct relationships between people, groups and institutions. It is opposed to merely mapping qualities and capacities for research or policy; people and groups must learn how to relate.

Aim and scope

To help local communities recognise and map their qualities and capacities.

To help local communities mobilise these assets towards developing local neighbourhoods and districts.

To increase local residents' and communities' economic, political and social power and bring about more vigorous and liveable districts.

To attain greater *integration*. The challenge the ABCD approach faces is to produce a more integral '*asset based strategy*' that involves the entire community in the complex process of revitalisation, instead of tapping into just a few skills and resources, or constructing just a few new relationships.

Method and instruments

The ABCD approach consists of a number of steps:

1. Replace the old map of the district—which only accounted for the needs, weaknesses and problems—with a *new map of the district*. This process is called '*mapping assets*'. By depicting the (individual) capacities and skills highlighted by residents or their supporters in answer to the question "what resources do we possess to solve these problems ourselves?" the new map encourages residents to come up with their own skills and talents.

The '*Community Asset Check List*' ensures that fundamental categories of qualities and capacities are not ignored:

- The capacities of individuals.
- The skills of 'outsiders' (youth, elderly, certain groups of immigrants, 'marginals').
- The potential of (informal) groups and networks of citizens.
- The local private, municipal and non-profit institutions.
- The physical qualities of neighbourhood or district.
- The discoverers and developers of capacities and qualities of people (leaders).

2. *Contributing to relationships and co-operation among resources within neighbourhoods.*
Before calling or talking to people, a plan must exist that outlines how individuals can get in touch with other individuals, groups and organisations. Neighbourhoods gain strength every time neighbourhood residents—especially relative outsiders within the neighbourhood—come in contact with others, with the intention of solving a problem (so, in this sense, the approach is problem-oriented). This process produces new expectations: people start believing that they are capable of contributing to the solution of problems and that there are many more opportunities for revitalising a neighbourhood than they had previously thought. When the web of communal relationships grows denser, residents are no longer as dependent on outside help.
3. *Mobilising the local community for economic development and making information available about and for the district ('information sharing').*
4. Persuade a *representative* group of residents (the more representative, the better) that creating a vision and a plan for the neighbourhood/community is essential, on the basis of the following questions: Who are we? What is important to us? Where should our neighbourhood be five, ten, twenty years from now? The plan should focus on the solution of concrete problems.
5. Allocating *external resources* (funds, governmental subsidies) toward promoting locally-driven development.

The authors of the ABCD are not very explicit about the role of external actors, not only at the end of the five steps, but also in the beginning, to give the kick-off a boost. They clearly take the autonomy, initiatives, responsibilities, and control of neighbourhood residents as points of departure.

At the initial stage of revitalising a district there is room for external impulses from community building organisations and sometimes even from governments (“investing in the process of creating citizens”). This need not contradict the ABCD principle of ‘governing by stepping back’, which argues for stimulating initiatives by talented citizens and turning these citizens into producers of ‘neighbourhood well-being’. After an initial external impulse to get the ball rolling, the government can leave community building to the citizens.

Mr. McKnight stresses the tendency of professional non-profit and municipal organisations to focus primarily on increasing their organisation’s power and the effectiveness of their interventions and only secondarily on the targeted individuals and groups themselves. He also observes that egalitarian partnerships between groups of individuals and institutions are rare. Partnerships are nearly always intended as instruments toward reaching institutional goals. Ideally, residents and their networks are able to walk up the ‘power ladder’; in practice, however, McKnight notes that they seldom reach the top two steps of the ladder.

5. Producer (of vision, action), residents in charge
4. Partner (equal status)

3. Advocate
2. Advisor
1. Client/consumer

Future prospects and developments

In the eyes of McKnight and his collaborators, the ideal municipal government transfers authority to its residents. Eventually, the residents must rule, while the institutions must act as true civil *servants* of the citizenry. To attain this goal, McKnight suggests giving networks of residents (ideally, networks of networks govern) at least 51 percent of the votes in negotiations about their district, or giving them the final say in some other way. His argument is that if the citizens receive more responsibilities, they will automatically take more responsibility.

4.3 Professionals as resource, not as instruments

Informal social ties and citizens' social initiatives are important building blocks of a vigorous social infrastructure. Durable provisions of basic needs and skilled professional services are also essential. According to Duyvendak et al.¹⁷ many of these agencies (and their provisions) need to be reinvented and reorganised. And still, the professionals' position within local social development is the least studied one.

During his lecture at the conference of May 11, 2001, Professor Maurice Blanc started by presenting a general analysis of the (evolution in) the French Major-Cities Policies' institutional and professional targets and results. Several important lessons can be drawn from his analysis:

- The distance between principles and targets on the one hand, and implementation and results on the other is large.
- The district level is adequate for interventions in certain areas (e.g. housing), but not in others (e.g. employment).
- Integral approaches are difficult to realise due to tensions between, for instance, housing corporations, national and local governments.
- Residential participation has not been effective: institutions are afraid of losing control, while residents often don't recognise the purpose of participation.

Blanc argues that many different kinds of professionals contribute to the social pillar of the Major-Cities Policy:

First a number of existing professions:

- Architects, urban planners, social housing managers, etc.
- Any professional group working in a disadvantaged area : teachers, bus drivers, gatekeepers, the police, etc.
- Social professions.

Then there are new professions:

- A few highly qualified project leaders, dealing with regulation of institutional partnerships, organisation of residents' participation, etc.
- A large number of people in precarious jobs, called « propinquity jobs », in the fields of mediation, safety, strenghtening of social bonds, etc.

Due to the new Major city policies, changes in professional identity are expected. Indeed, social development policies require co-operation between different government departments, different institutions, different professions .

¹⁷ Duyvendak e.a. 2001, *De sociale pijler gefundeerd*, Erasmus Universiteit /Verwey-Jonker Instituut.

This requires new *communicative skills*. There is a “translation” problem, since every institution and/or profession has its own language. Working together requires a common language.

Involving the population requires still another form of “translation”, making technical language accessible to non-experts (this has to be a 2 way process, top-down and bottom-up).

This all means that communicative skills must be *added* to technical skills. Communication can not be separated from the professional intervention. Professional identities may change but should not disappear. Partnership implies a clear identification of every partner’s role and competences.

According to Maurice Blanc, how do social workers relate to local social development policies? For some of them, social development policies are a mean to give legitimacy to do community work (whilst formally not being community workers). For others these policies are just seen as an extra burden and they object to it.

In some teams, violent conflicts arise on what is the job and what are the priorities. More specifically, youth and street corner workers are caught into a « double bind » process :

- social development policy provides opportunities for challenging youth unemployment and petty crime;
- but co-operation with the police is perceived as opposite to professional ethics.

The major social challenge for professionals involved in social development policies is to create forms of real grass-roots democracy. Therefore they have to learn to combine experts’ and residents’ views on the future of the locality.

Grass-roots democracy only can work if representative and participative democracy – which tend to exclude each other – are combined. Only then, citizens of disadvantaged areas can be empowered to really participate as partner in local governance.

4.4 About the relation between levels and learning from each other

Cities do not face problems on their own. In the mostly decentralised field of social policy other governments may also play a supportive role. In the first place, take the national government. Let us use the Netherlands as example. Particularly with its Major-Cities Policy, the national level, in this case the Ministry of Domestic Affairs, has re-entered the limelight. But also the Ministry of Health, Welfare and Sport and particularly this ministry’s Department of Social Policy have manifested themselves during the past few years. Due to rising attention to social issues, this trend also applies to other ministries, such as the Ministry of Housing, Planning and Environment, the Ministry of Agriculture, Fishing and Nature, the Ministry of Justice and the Ministry of Economic Affairs. One remarkable aspect of this trend is that the ministries join the municipal administrations in thinking about underprivileged neighbourhoods: whether the issue is social activation, fighting insecurity, promotion of health care or the improvement of communication technology, the district approach is popular among all ministries. As a minor note, let us point out that this trend is problematic in so far as the district approach is applied *a priori*, to all types of problems.

Besides national policy, Europe has also grown increasingly important for social policy. All recent meetings of government leaders have concluded with declarations in which social policy figures prominently. The determination of goals – i.e. what to aim for – is partly articulated by Brussels; the execution – i.e. how to reach the goals – remains an issue for member countries.

Lately, provinces have also started entering the arena of social policy. In the Netherlands, for example, by endorsing the Major-Cities Policy (especially North-Brabant and Overijssel). Provinces also focus on strengthening regional co-operation, partly because of the administrative vacuum in tackling social problems that call for a regional approach. The trend towards network cities, as described in the Fifth Report for Environmental Planning, creates a completely new configuration of major cities and their surroundings, requiring regional and provincial policy to be re-conceptualised.

Finally, within numerous municipalities, intra-municipal decentralisation has emerged as a significant development, ranging from elected district councils, borough councils and district committees.

The picture sketched above not only applies to the Netherlands, but also to many other cities in the Euricur report. On the one hand, due to the increase of scale as a result of growing international co-operation; on the other hand, due to the decrease of scale and "proximity politics": i.e. de-concentration and decentralisation. Of course the divergent histories of the study's countries and cities still produce significant differences, but this 'double-movement' trend is occurring everywhere. Does this mean that the level of municipal government is more powerless than before and that these shifting panels have made thinking about attributes and qualities of good governance less pertinent? We do not think so. For those who believe power is indivisible, the local government is certainly losing influence (not only because power is shifting to higher *and* lower levels, but also because politics is moving towards the market, civil society and increasingly vociferous citizens). But for those who believe in a dynamic view of power, and who realise that a strong government needs a strong civil society and vice versa, a strong role for the national government and for the district may also contribute positively to local government. It may even strengthen the position of local government, if the national government and district challenge the municipality to accentuate its comparative advantages.

Ideally, the local government's view on specific urban problems is heard by the national government; ideally, the national government contains thinkers who can serve as advisers on the basis of relevant experience with and knowledge of 'good' and 'bad' practices. Of course accountability is crucial, and the municipality must demonstrate that resources were used effectively. It is also true that the formulation of accountability criteria harbours the danger of homogenising tendencies. It is, therefore, essential that, in addition to this form of 'accountability,' the national government also contributes substantially to municipal governments: improving quality is also a national government's task.

The same goes for European policy. The Euricur's research is a nice illustration of this. By gathering knowledge from other European countries, national governments were able to learn. One can speak of *good governance* at a fairly general level, despite significant social, economic, political-cultural and structural differences among the participating countries.

Earlier we have tried to formulate qualities and attributes of good governance that could apply to all major cities in the Netherlands, without taking (sometimes considerable) differences into account. In doing so we do not want to suggest that such qualities have the same meaning for

every municipality. On the contrary, the relevance of one particular quality and even of one particular attribute may vary strongly from one municipality to another. Consequently, it is not always easy for municipalities to learn from each other. Transferring good practices between contexts is far from automatic; one local government's position or attitude in one city does not necessarily have the same implications as another local government's position or attitude in another city. Thus, we should be careful about the 'transferability' of our findings. What, then, can we say about *good governance* that transcends the specific contexts?

Quite a lot, we believe, if we keep each city's specific context in mind and if we stress the need for research on the concrete meaning of the four attributes (strategic networks, support, vision and leadership).

Mayor Welschen summarised the contours of adequate social policy and professionalism as: "Reducing durable social problems by investing in people with social problems in such a way that they become more self-sufficient and less dependent on outside help." Investing may occur by offering opportunities and, at times, by pushing somewhat when these opportunities are not utilised voluntarily. It demands a governmental approach that is 'opportunity oriented.'

But what administrators, civil servants and professionals consider opportunities (i.e., as opportunities for weaker groups) is not necessarily the same as what the people involved consider opportunities. Moreover, these weaker groups often do not recognise the appeal of such opportunities. Often the ones who are least privileged have an unarticulated demand and an aversion for professionals, while they often fear power holders and act illegally. Investing in people with durable problems, therefore, raises normative dilemmas for administrators and professionals, but also for well-intentioned fellow citizens: what can be achieved voluntarily and spontaneously, on the one hand, and where is pressure and coercion required, on the other?

Can self-sufficiency be forced? To some degree, it can be. 'Meddling care' (in Dutch, 'bemoezorg') refers to practices that, at first, interfere with people at the margins of society. Without being asked to help, professionals get involved with noble motives: out of compassion for seemingly hopeless situations, out of fear that people cannot help themselves as well as out of resistance to widespread indifference in the name of respect for autonomy. In any case, the government can formulate such professionalism as the norm for its own employees and support professionals of such agencies. Opportunities can only be exploited if they are recognised.

Citizens are not necessarily unwilling and passive victims in this process of top-down intervention. The informal social infrastructure as well as the networks and organisations of citizens in society play essential roles in creating opportunities. But when problems have become all-encompassing and are concentrated in distinct areas, political and professional action becomes imperative. It is in such dire situations that good governance can make the difference.

Colofon

Authors:

Drs. M.F. Davelaar

Prof. dr. J.W. Duyvendak

Drs. H.R.A.M. Swinnen

Drs. P.F van der Graaf

Commissioned by: Municipality of Eindhoven

Sponsors: Ministry of Health, Welfare, and Sport

Ministry of Domestic Affairs

Supervisory Commission: Drs. Ron Pullen (City of Eindhoven, Head of the Administration's advisory staff),
Drs. Eric van Merriënboer (City of Eindhoven, Member of the Administration's advisory staff), Henk
Geveke (co-Director of B&A Group).

Published by Verwey-Jonker Instituut, 2001.

D5662185_engelse deel