

Ad Raspe
Johny Vanschoren
Gui van Hooijdonk

De kracht van de lokale samenleving

Sociale kwaliteit en capaciteit: het perspectief van bewoners
en de opgave voor professionals en instituties

Februari 2002

- Verwey-Jonker Instituut -

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	5
Sociale kwaliteit	11
Buurtcapaciteit; twee voorbeelden	19
Een veranderend professioneel perspectief	29
Het institutionele verhaal	43
Samenvatting	55

Inleiding

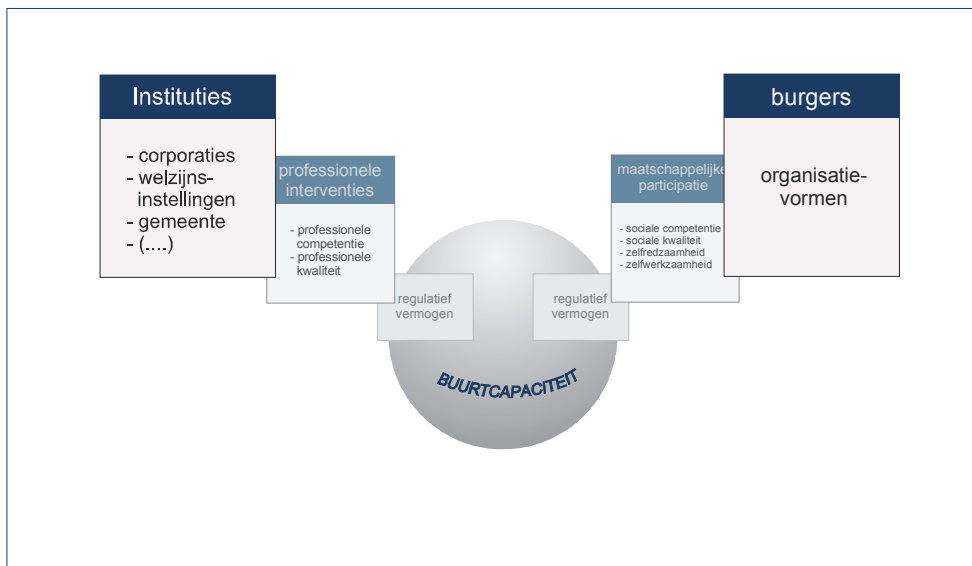
Eind 1997 verscheen de brochure 'Integrale wijkontwikkeling, een interventiestrategie van lokaal sociaal beleid'. Integrale wijkontwikkeling werd daarin opgevat als het versterken van het regulatieve vermogen van wijken. Dit vermogen komt tot uitdrukking in een gecombineerde actie van individuen, groepen en samenwerkingsverbanden. 'Publieke regelsystemen' en vormen van bewonersparticipatie raken op elkaar betrokken. Het integrale duidt op het proces van het doelbewust met elkaar in verband brengen van elkaar versterkende interventies. Uit nadere verkenningen is duidelijk geworden, dat er op dit vlak behoefte is aan conceptuele verdieping om beter zicht te krijgen op het perspectief van maatschappelijke ontwikkeling en de weg ernaar toe. Eén van die verkenningen betrof het onderzoek, dat het Verwey-Jonker Instituut voor de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft verricht. Een andere studie betrof de zogenoemde 'sociale pijler'¹. Het is een studie, die gericht is op een heldere begripsomschrijving van de zogenoemde sociale pijler in relatie tot de pijlers 'werk en economie' en 'fysieke' pijler in het grote stedenbeleid. Dergelijke studies verwijzen naar de eigen capaciteit en het organiserend vermogen van een vitale sociale infrastructuur en naar de synergie, die vanuit de dynamiek tussen de informele en formele sociale infrastructuur kan ont-

¹ De dynamiek van de sociale infrastructuur. (2001). In *Ongekende aanknopingspunten*. Den Haag: RMO-advies nr.11. En: Duyvendak e.a. (2001). *De sociale pijler gefundeerd*. Rotterdam: Erasmusuniversiteit/Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

staan. We vatten dit op als de kracht van de lokale samenleving, een kracht die kan worden versterkt, wanneer interventies zich richten op die vitaliteit en synergie.

De verhouding tussen publieke regelsystemen en vormen van bewonersparticipatie kan als volgt worden gevisualiseerd:

De lokale samenleving



We spreken in deze brochure over de lokale samenleving en minder over wijken of buurten. Buurten en wijken zijn op te vatten als de optelsom van een veelheid van kleinere sociale netwerken, die ieder een eigen betekenis hebben en slechts gedeeltelijk met elkaar samenhangen. Er zijn echter ook sociale netwerken, die zich los van een territoriale context ontwikkelen. Het gaat ons om gebieden waar men-

sen 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.

In het schema staat de term regulatief vermogen zowel aan de kant van instituties en professionals als aan de kant van burgers en de vormen, waarbinnen zij maatschappelijk participeren. Optimale buurtcapaciteit is op te vatten als een situatie, waarin er sprake is van synergie tussen beide vormen van regulatief vermogen. Verder dient bedacht te worden, dat de schematische weergave de werkelijkheid enigszins geweld aandoet. De ruimere economische, technologische en culturele omgeving, die van invloed is op interactieprocessen binnen de lokale samenleving, blijft buiten beeld.

Hoewel wij dus bij voorkeur spreken over de lokale samenleving, duiken in de tekst soms de vertrouwde termen buurt en wijk op. Het zou gek zijn die te negeren. We willen ze wel wat terughoudender hanteren. Aan buurten en wijken worden nogal eens te veel sociale cohesie of gemeenschapsgevoel toegeschreven. Onderzoek heeft immers aan het licht gebracht dat mensen zich, relatief gesproken, minder verbonden voelen met mensen uit de straat of directe omgeving dan met mensen met dezelfde vrijetijdsbesteding, of opleiding en werkkring². Maar tevens bleek dat een ruime meerderheid van de ondervraagden het zeer waarschijnlijk achtten dat zij zijn of haar buurtgenoten bij verschillende situaties de helpende hand zouden bieden. Enkele voorbeelden:

² *Civil society en vrijwilligerswerk*. (1997). Den Haag: SCP.

- In het geval dat een buurtgenoot meubels had gekocht en niet beschikte over vervoer om deze thuis te krijgen.
- In de situatie dat men lastig werd gevallen door een groep jongeren.
- Als de situatie zich voor zou doen dat buurtbewoners een protest organiseerden tegen gemeentelijke plannen die schadelijk waren voor de buurt.
- In de situatie dat iemand een actie opzette om een leegstaand gebouw op te knappen en een functie voor de buurt te geven.

Buurten en wijken hebben dus potentie voor onderlinge ondersteuning.

Wanneer we het hebben over de kracht van de lokale samenleving, dan is bovengestand bewonersperspectief uitgangspunt. Hoe kan de informele sociale infrastructuur aan leefbaarheid en sociale integratie bijdragen? We beginnen deze brochure dan ook met het nader belichten van het bewonersperspectief. We doen dat aan de hand van twee begrippen: sociale kwaliteit en capaciteit. We zullen laten zien, dat leefbaarheid een relationele kwestie is, verwijst naar het bestaan van soms uiteenlopende behoeften, en dat het een uitgesproken proceskarakter heeft. Vervolgens hebben we het over capaciteit en we gaan, in op aanpakken, die zicht richten op het ontwikkelen van capaciteiten op buurt en wijkniveau. We belichten twee voorbeelden: gebiedsontwikkeling, die in Engeland onder naam 'regeneration' (revitalisering) door het leven gaat; en de door de Amerikaan McKnight ontwikkelde 'Asset-Based Community Development' (ABCD), het in kaart brengen en mobiliseren van talenten in de lokale samenleving. Na het bewonersperspectief komt het professionele perspectief aan de orde. We gaan na, hoe nabije professionaliteit kan aansluiten bij het eigen vermogen van mensen. Vervolgens vragen we ons af, hoe nabijheid (presentie) zich tot professionele deskundigheid verhoudt (interventie). We laten ook zien, dat het versterken van de kracht van de lokale samenleving een educatief proces is. Tenslotte speelt op de achtergrond steeds de erkenning en de hantering van culturele diversiteit mee. Onder de titel 'Het institutionele verhaal' gaan we in op de randvoorwaarden, die van de kant van instituties en overheden een rol spelen bij het recht doen aan de kracht van de lokale samenleving. De discussies rond dit thema worden gevoerd in termen van interactief beleid en het invulling geven aan de zogenoemde 'sociale pijler' in het grote stedenbeleid. Praktij-

ken, die blijk geven van een participatieve benadering, blijken soms nogal taai te zijn. We geven er twee voorbeelden van: de Utrechtse Hoogstraatbuurt, waar bewoners van de gemeente het groene licht kregen om een buurtvisie in eigen beheer te ontwikkelen; en de Enschede wijk Roombeek, waar de vuurwerkkramp leidde tot een aanpak met een sterke betrokkenheid van getroffen bewoners en ondernemers. De brochure sluit af met een korte samenvatting van wat we op basis van literatuur, onderzoek en praktijken hebben aangedragen.

Deze brochure is mede geschreven in aansluiting met het HBO-vernieuwingsproject INNOVA van Fontys Hogeschool Sociaal Werk, met name het deelproject "integrale wijkontwikkeling". In samenwerking met Spil, ondersteuningsorganisatie in Overijssel zijn methodiekpilots ontwikkeld in Enschede en Deventer gericht op versterking van participatie van bewonersgroepen. Onderzoekers van het Verwey-Jonker Instituut hebben nulmetingen uitgevoerd op de betreffende locaties. Inzichten uit dit onderzoek en de pilots zijn voor een deel verwerkt in deze brochure. Voor meer informatie over het Innova-project kunt u contact opnemen met Fontys³.

Voor het commentaar en de nuttige adviezen bij de totstandkoming van deze brochure zijn we Johan Bodd (Fontys), John Prein en Joop Hofman (Spil) en Jan Willem Duyvendak en Frans Spierings (Verwey-Jonker Instituut) zeer erkentelijk.

³ Fontys Hogeschool Sociaal Werk, Johnny Vanschoren, telefoon 0877-87.19.09, J.Vanschoren@fontys.nl.

Sociale kwaliteit

Monitoren, kengetallen en graadmeters figureren in de economie en in de sfeer van beleid en bestuur al wat langer, maar ook met betrekking tot het sociale leven in wijken en buurten hebben ze hun intrede gedaan. Het grote stedenbeleid (GSB) voor de 26 grootste gemeenten in ons land kent een monitor veiligheid en leefbaarheid, kortweg de leefbaarheidthermometer genoemd. De monitor bevat kerncijfers over de kwaliteit van de *eigen woning*, de kwaliteit van de *sociale relaties* in de buurt, de algehele kwaliteit van de *woonomgeving*, de kwaliteit van een groot aantal *voorzieningen* (parkeren, vervoer, groen en zo meer) en ten slotte het *toekomstperspectief* van buurt en stad.

Het Buro Intomarkt heeft de cijfers, ontleend aan de ondervraging van meer dan 30.000 buurtbewoners in 175 wijken of buurten, nader geanalyseerd⁴. Het maakte daarbij gebruik van belevingsgegevens en van 'harde' sociaal-economische en demografische kenmerken. De inzet was na te gaan welke factoren nu werkelijk samenhangen met verschillen in leefbaarheid en onveiligheidsgevoelens in buurten en wijken. De analyse leidde tot opmerkelijke uitkomsten.

De kwaliteit van de sociale relaties, dat wil zeggen de mate waarin bewoners contact met elkaar hebben en de kwaliteit van dat contact, blijkt voor zowel leefbaar-

⁴ Dijk, T. van e.a. (2000). *Beleid achter de cijfers*. Hilversum: Intomarkt.

heid als veiligheidsbeleving van buitengewoon groot belang te zijn. Voor de verklaring van verschillen in leefbaarheid tussen wijken en buurten is die kwaliteit van de sociale relaties de op één na belangrijkste factor. In het verklaringsmodel voor verschillen in onveiligheidsgevoelens is het zelfs de belangrijkste factor. Intomarkt toonde zich verrast door de uitkomsten. De factor sociale kwaliteit bleek belangrijker dan de factor verloedering. Het bureau schrijft: 'Verloedering' is geen natuurverschijnsel; het wordt door mensen gedaan. Het model geeft aan dat er in buurten met een hoge sociale kwaliteit klaarblijkelijk een hoge drempel is voor gedrag dat leidt tot verloedering... In wijken en buurten waarin iedereen langs elkaar heen leeft is die drempel er niet'.

Het belang van de Intomarkt-analyse is dat het sociale wordt erkend en herkend. Dat sociale is een hard gegeven. Maar is er niet meer te zeggen over die sociale kwaliteit van relaties en met name informele processen? We putten hiervoor uit onderzoeken die het Verwey-Jonker Instituut de afgelopen jaren heeft verricht. Een groot gedeelte van de tekst is overgenomen uit een essay over sociaal-culturele aspecten van leefbaarheid en sociale integratie⁵. Vitaliteit vatten we op als een kernbegrip. Vertrouwen, verantwoordelijkheid nemen, en variatie zijn belangrijke aspecten. We lopen deze aspecten successievelijk langs.

Vitaliteit

Leefbaarheid is meer dan de slogan schoon, heel en veilig. Iets lelijks, iets onvoorspelbaars, iets wat ontregelt en verrast kan uiteindelijk ook bijdragen aan leefbaarheid. Een voorbeeld uit het Rotterdamse Hoogvliet. Het stormt en een boom op een speelterrein waait om. De kinderen kunnen het terrein niet meer gebruiken. Lelijk. De verantwoordelijke diensten laten het mooi afweten. Lelijk. Het duurt eeuwen en

⁵ Spierings, F., K. Fortuin, J.W. Duyvendak, G. van Hooijdonk, S. Nieborg, H. Swinnen, M. de Gruijter, A. Huygen en A. Raspe (2001). *Estafette essay over sociaal-culturele aspecten van leefbaarheid en sociale integratie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

de boom is nog niet opgeruimd. Een van de moeders spreekt haar man aan. Lelijk, want rolbevestigend, of mooi, want mondig. De man pakt zijn kettingzaag en met een paar andere mannen wordt de boom opgeruimd. Lelijk, want ongeoorloofd, of mooi, want zelfredzaam. De mannen gaan meteen door en ruimen nog wat meer op. Mooi. Vervolgens is het groot feest. De troep is eindelijk opgeruimd. In de vreugde organiseren enkele moeders meteen wat leuke activiteiten voor de kinderen. Mooi. Ze steken de koppen bij elkaar en besluiten gezamenlijk meer voor de kinderen te gaan doen. Mooi. Ze organiseren projecten, spreken kinderen aan op hun gedrag, benaderen de politie om met de kinderen iets over vandalisme te ondernemen. Mooi. De politie is enthousiast en organiseert er allerlei spannende dingen omheen: overvalwagens, cellen, wapens, doller pret. Mooi dat ze meewerken, maar toch ook een beetje lelijk, al die wapens en zo. De kinderen vinden het geweldig en van het een komt het ander. De moeders winnen een prijs voor sociale veiligheid, de kinderen vinden het een geweldige buurt.

Vitaliteit verwijst naar aanwezige capaciteiten en organiserend vermogen. Je kunt het niet zo gek bedenken: velen kunnen een steentje bijdragen. Zo komen de capaciteiten van personen, van een groep, en van een buurt tot uiting. Ze vormen als het ware een schatkist waaruit geput kan worden. Maar vitaliteit verwijst ook naar betekenissen en normativiteit. Veelal is het te doen om goed- en afkeuring, om 'regels' voor wat kan en niet meer kan. Het werken daaraan laat zich illustreren met voorbeelden van buurtbemiddeling⁶ en projecten, die zich richten op regels in het publieke en sociale verkeer.

Vertrouwen

Het voorbeeld uit Hoogvliet liet zien dat vertrouwen te maken heeft met erkenning en waardering. Mensen en groepen willen in hun strevingen serieus genomen wor-

⁶ Peper, B. e.a (1999). *Bemiddelen bij conflicten tussen burens*. Delft: Eburon.

den. Vertrouwen kan groeien. Je zou kunnen zeggen dat een vitaal samenlevingsverband de vermenigvuldiging is van capaciteit en vertrouwen.

De kwaliteit van sociale relaties berust ook op een zekere mate van voorspelbaarheid van gedrag. Zo stellen velen het niet op prijs als de buren ineens op jouw tuinset gaan zitten, terwijl anderen vinden dat jouw auto niet voor hun deur geparkeerd hoort te worden. Hoewel het soms moeilijk in te schatten is wat wel en wat niet kan, weten de meeste mensen er toch haarfijn naar te handelen. Deze sociale verwachtingen zijn zo impliciet dat ze lastig te verschriftelijken zijn. 'Het is gewoon een gevoel', zegt men dan. Kortom, mensen hebben er behoefte aan dat zij weten wat ze van en in hun buurt kunnen verwachten. De kwaliteit van sociale relaties is in die zin verbonden met 'social trust', vertrouwen is gekoppeld aan voorspelbaarheid.

Als mensen te veel van elkaar verschillen, gaan ze geen of minder plezierige relaties met elkaar aan. Voor de kwaliteit van sociale relaties bestaat qua pluriformiteit blijkbaar een optimum: ieder een eigen stijl, maar niet te. Nemen, maar ook geven. Het optimum is een kwestie van gevoel. Daarom is de juridisering van relaties een bedreiging. Wanneer je bij de hantering van conflicterende belangen steeds op regels teruggrijpt en relaties verwaarloost, kalft de basis voor leefbaarheid af. Je roept een cirkel van een steeds groeiende bevangenschap op. Bewoners kunnen elkaar steeds slechter aanspreken. De eerste klap is een daalder waard, maar de eerste drempel om elkaar aan te spreken is meteen ook de hoogste. De enige weg hieruit is het ontwikkelen van vertrouwen. 'Face to face'-contact kan belangrijk zijn om vertrouwen te winnen' of te herwinnen. Als er geen vertrouwen is, als mensen niet in elkaar en zichzelf geloven, als er geen relaties worden aangeknoopt, nemen mensen ook geen verantwoordelijkheid.

Verantwoordelijkheid nemen

De sociale kwaliteit van relaties heeft te maken met de mogelijkheid om te handelen, wanneer de situatie daarom vraagt. Wanneer durven mensen te handelen? Dan blijkt dat naast vertrouwen ook *vertrouwdheid* van groot belang is: het kennen van de lokale codes, het hebben van een zekere gedeelde geschiedenis. Dat alles creëert veiligheid. Natuurlijk heeft veiligheid ook te maken met grote zaken als criminaliteit. Maar hier doelen we op veiligheid met een kleine v: de vertrouwdheid van stabiele, kwalitatief goede sociale relaties die maken dat mensen durven te handelen en die de zekerheid bieden dat optreden niet wordt gestraft. Voelen mensen zich vrij om er iets van te zeggen, wanneer iemand zijn grofvuil zomaar deponeert of als een groepje de buurt met graffiti onder spuit? Wanneer is de drempel laag en wanneer wordt die hoger? Verantwoordelijkheid wordt manifest bij bekendheid, als mensen een geschiedenis delen. Met andere woorden als mensen ook zelf door anderen worden behandeld en aangesproken als behorend op die plek. Als bijvoorbeeld de kwaliteit van sociale relaties zodanig is dat wanneer je met de volwassenen wel eens hebt gebarbecued of naar het voetballen gekeken, dat je dan hun kinderen op hun gedrag mag aanspreken.

Culturele verschillen hoeven daarbij niet te betekenen dat er uiteenlopende opvattingen over relaties en omgangsvormen met burens in het geding zijn, zo blijkt uit een onderzoek naar de zogeheten buurtbemiddeling. Autochtonen en allochtonen, hoog en laag opgeleiden, relaties met en zonder kinderen toonden zich opmerkelijk eensgezind in hun mening dat ieder zijn of haar eigen leefstijl moet bepalen maar dat dat niet betekende dat je maar je gang kan gaan. Je hebt je aan bepaalde omgangsvormen te houden. De heersende mening is dat je moet zorgen dat anderen geen last van je hebben en dat burens verwachten, dat je als buurman of buurvrouw rekening met de ander hebt te houden.

Hierbij is de relatie tot de overheid bepaald niet uit beeld. Musterd en Ostendorf hebben er op gewezen dat de context invloed heeft op het verantwoordelijkheids-

besef dat mensen voor hun woonomgeving hebben⁷. Dat besef wordt hun inziens vaak gefrustreerd door het gedrag van 'derden', in het bijzonder het beleid van de overheid. Dat komt omdat de organisatie en de schaal van de publieke sector zich geheel heeft losgemaakt van het denken over sociale samenhang als context voor het oproepen van verantwoordelijk gedrag. Daarmee is er geen verbinding meer met het functioneren van de individuele verantwoordelijkheid voor de eigen omgeving. De overheid moet volgens hen weer aansluiting zoeken bij de sociale integratie die bewoners zoeken. Kleinschaligheid, overzichtelijkheid, beïnvloedingsmogelijkheden en sociale homogeniteit (leefstijlen) dragen daar aan bij.

Verantwoordelijkheid nemen heeft ook van doen met het aanwenden van capaciteiten en het beschikken over hulpbronnen. Mensen, groepen, samenlevingsverbanden worden nog al eens aangesproken op hun tekorten en problemen. De andere kant, dat wat wel aanwezig is aan vaardigheden en capaciteiten, wordt nauwelijks benut. Maar dat zijn wel krachtige motoren voor vitaliteit.

Variatie

Leefbaarheid is niet alleen maar zwaar. Het is meer dan vertrouwen, vertrouwdheid en verantwoordelijkheid. Van leefbaarheid is namelijk pas echt sprake als in het vertrouwde ook onverwachte dingen kunnen gebeuren. Op basaal niveau is voorspelbaarheid heel belangrijk, maar totale voorspelbaarheid is onleefbaar. Tussen plekken zal er overigens veel variatie zijn in de mate van rust en regelmaat dan wel verrassing, anonimiteit en spanning. De één zal een kalm dorp leefbaar vinden, de ander een bruisende binnenstad. Wat precies de betekenis is van de kwaliteit van sociale relaties, wat kwaliteit behelst gelet op het aantal en type contact, zal sterk

⁷ Musterd & Ostendorf. (2000). De context van verantwoordelijkheid, een specificatie op het gebied van het wonen. Bijlage 4 in: *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*. Den Haag: RMO.

variëren. Leefbaarheid is niet uitsluitend voorbehouden aan een dorpsgemeenschap met hechte banden. Ook een grote stad vol dynamiek kan zeer leefbaar zijn. Leefbare verhoudingen bijten niet met verschillen. Ze hebben te maken met leefstijlen en identiteiten die veelal gerelateerd zijn aan plekken. Plekken waar mensen wonen, verblijven, recreëren en werken en die ze op een bepaalde manier beleven.

Het belang van het sociale

Wat laten de hierboven genoemde aspecten zien? We halen een drietal punten naar voren. Allereerst is leefbaarheid voor een belangrijk deel een *relationele* kwestie: alleen kun je niet voor leefbaarheid zorgen. Een leefbare samenleving moet gemeenschappelijk onderhouden worden. Leefbaarheid is dus het resultaat van sociale processen en relaties, gebaseerd op gedeelde basale normen en waarden. Natuurlijk doen zich in die sociale relaties conflicten voor; leefbaarheid is niet de afwezigheid van wrijving. Maar een situatie is leefbaar wanneer er onderling vertrouwen heerst en er voldoende gedeelde grond onder de voeten is om conflicten te overwinnen. Een tweede punt is dat leefbaarheid wijst op het bestaan van (uiteenlopende) *behoeften*. Een buurt of wijk – de term 'locatie' kan het nog wat scherper uitdrukken, omdat het ook om kleinschalige plekken kan gaan – is voor bewoners een 'thuis'⁸. De behoefte eraan bindt alle wijkbewoners, ondanks het feit dat de mate van buurtbinding heel verschillend kan zijn. Dit 'thuis' is aan te duiden als een plek van rust, van bekenden, van het leven vormgeven, van zekerheden, van emoties als geluk en verdriet, van ontplooiing en zelfverwerkelijking, van gezelligheid. Het is een plek waar alle ervaringen en gedragingen bij elkaar komen, vergeleken worden en beoordeeld op eigen waarden en betekenissen. Daarbij hoort een omgeving die appelleert aan verschillende behoeften: een deugdelijke woning, geen overlast, adequate voorzieningen in de omgeving, contacten, erbij horen. Die locatie laat veelvormigheid zien: mensen 'zappen' heel verschillend door de behoeften van het

⁸ Hofman, J. & Bodd, J. (1999). *Thuis in de buurt, leefbaarheid en de behoefteloopbaan van bewoners*. Tilburg: PON/PRISMA.

leven. Tenslotte is er het *proceskarakter*. Het voorbeeld uit Hoogvliet laat een kettingreactie van handelingen zien: van het een komt het ander. De vonken kunnen er van afspatten maar de vlam kan ook in de pan slaan. Het procesverloop is vaak verrassend en onvoorspelbaar. Processen verlopen niet zonder slag of stoot. Een leefbare samenleving moet ook voortdurend worden bevochten. Wat echter telt is dat het resultaat van de inspanning niet belangrijker is dan de inspanning zelf.

Het is essentieel het karakter van sociale processen goed op het netvlies te krijgen. In de samenleving doen zich altijd, los van welke interventies van professionals of instituties dan ook, processen voor waarin nieuwe netwerken, nieuwe probleemdefinities en nieuwe oplossingsrichtingen ontstaan en ook weer verdwijnen. Deze 'organische' sociale infrastructuur verschilt wezenlijk van bijvoorbeeld de fysieke infrastructuur van de bebouwde omgeving die over het algemeen gepland, aangelegd en vervolgens wordt gebruikt⁹. De informele sociale infrastructuur lijkt niet op een aangelegd wegennet maar eerder op wildpaadjes in een bos. Wild loopt – meestal – niet over padjes die ervoor zijn aangelegd. In activiteiten vormen zich de padjes. Zo ontwikkelt de sociale infrastructuur tussen mensen zich ook: in het menselijke verkeer ontstaan verbindingen, netwerken en sociale verbanden.

'Sociaal kapitaal' is een andere term voor een dergelijk weefsel. De Amerikaanse onderzoeker Putnam wijst in dit verband op vertrouwen, gedeelde normen, wederkerigheid in de relaties, en netwerkvorming, zaken die hierboven zijn aangestipt. Voor het reilen en zeilen van de samenleving is dat sociale kapitaal van grote waarde¹⁰. Het stelt burgers in staat collectieve problemen gemakkelijker op te lossen, het is smeerolie die een samenleving helpt soepeler vooruit te komen, en het verruimt onze blik op de vele wijzen waarop wij met elkaar lotsverbonden zijn.

⁹ Fortuin, K. & Foolen, J. (2001). Fysiek en sociaal werken: appels en peren? In *Op het snijvlak van de fysieke en sociale omgeving*. 's-Gravenhage: Elsevier.

¹⁰ Zie het interview van Blokland met Putnam in *Facta*, juni 2001.

Buurtcapaciteit; twee voorbeelden

We laten nu twee leerzame, buitenlandse aanpakken zien die zich expliciet richten op het ontwikkelen van capaciteiten op buurt- en wijkniveau. In het Engelse voorbeeld is sprake van ontwikkelingswerk waarbij professionele krachten een rol kunnen spelen; het Amerikaanse voorbeeld van de Asset Based Community Development (ABCD) is een aanpak van en door bewoners zelf.

Engeland

In Engeland gaat gebiedsontwikkeling er onder de naam van 'regeneration' (revitalisering) door het leven. Zij is gericht op het opvijzelen van de fysieke conditie van zogeheten 'localities', het stimuleren van de lokale economie, het aanpakken van sociale problemen en van buurt- en wijkproblemen, en tenslotte op het versterken van potenties (zelforganisatie en duurzame verbeteringen bewerkstelligen). Bij dit laatste gaat het om 'capacity building' en 'empowerment'. Allereerst halen we een auteur aan die daarover vanuit het gezichtspunt van samenlevingsopbouw een uitgesproken mening heeft. Vervolgens geven we aan welke ervaringen met het beleidsprogramma zijn opgedaan.

Skinner vat 'capacity building' op als een systematische benadering om buurt- en wijkorganisaties te helpen een substantiële rol te spelen in die revitaliseringsprogramma's. Het is *ontwikkelingswerk* dat de potenties van buurt- en wijkorganisaties en groepen versterkt. Die organisatievormen dienen zelf structuren, systemen, menskracht en bekwaamheden op te kunnen bouwen. Dat moet zodanig zijn dat zij beter in staat zijn hun doelen te definiëren en te bereiken, betrokken te zijn in consultatie en planning, buurt- en wijkprojecten te managen, en deel te nemen in 'partnerschappen' en buurtondernemingen. Het omvat training, organisatie, persoonlijke ontwikkeling en bronnenopbouw. Deze zaken dienen in zijn ogen op een planmatige en zelfbewuste manier georganiseerd te zijn en de principes van empowerment en gelijkheid te weerspiegelen¹¹.

Hij onderscheidt aan 'capacity building' de volgende dimensies:

- Ontwikkelingsmogelijkheden voor mensen.
- Organisatieontwikkeling.
- Het ontwikkelen van de infrastructuur van buurten en wijken.
- Het ontwikkelen van plannen en strategieën.

Het eerste gebied omvat allerlei trainingsvormen bijvoorbeeld groepstrainingen, het actiegericht leren of stages. Voor ons land is de zogeheten 'community mentoring' redelijk nieuw. Daaronder wordt verstaan dat het bedrijfsleven of instellingen leden van buurtgroepen bijstaan, hen iets leren (daar is in ons land wel steeds meer oog voor). Educatie is dus inherent aan wijkontwikkeling; daar wordt in ons land nogal eens aan voorbij gegaan.

Organisatieontwikkeling slaat zowel op de ontwikkeling van een (buurt- of wijk)organisatie als op organisatieontwikkeling tussen organisaties. Een hele reeks figuren passeren de revue die dat ter hand kunnen nemen. Maar de vraag is steeds: hoe kunnen buurt- en wijkorganisaties specialisten inschakelen? Opbouw-

¹¹ Skinner (1997). *Building Community Strengths, a resource book on capacity building*. Londen: Community Development Foundation.

werkers kunnen van betekenis zijn, maar zij niet alleen. Het kunnen ook trainers zijn of consultants.

Bij het ontwikkelen van een infrastructuur komen zaken kijken als hulpbronnen, netwerken, participatiestructuren, diverse vormen van ondersteuning en ten slotte het professionele werk. Enige toelichting. Bij het onderdeel hulpbronnen -resources - kan een interessante methode de zogeheten 'resource audit' worden gebruikt. Dat is een onderzoek naar de bestaande hulpbronnen in een gebied, dat wil zeggen naar de beschikbaarheid en toegankelijkheid ervan in relatie tot de behoeften van de wijk en de instellingen. Het professionele werk als onderdeel van de infrastructuur omvat onder meer dat wat instellingen en de plaatselijke overheid te bieden hebben. Veelal dienen die volgens Skinner omgeturnd te worden; dat het om ontwikkelingswerk gaat wordt veelal niet gesnapt.

De laatste dimensie wordt het ontwikkelen van plannen en strategieën genoemd. Vanuit het perspectief van buurt- en wijkorganisaties onderscheidt Skinner vijf rollen. De eerste rol omvat de mate waarin buurtorganisaties profijt hebben van en gebruik maken van diensten en voorzieningen. Krijgen zij up-to-date informatie, training, en ondersteuning? In dit laatste geval is bijvoorbeeld te denken aan het overwinnen van barrières met betrekking tot toegankelijkheid. De tweede rol is die van vervullen van vraagbaak en het uitdrukken van opinies. Worden buurtorganisaties in staat gesteld die rol te spelen? De derde rol is nagaan welke activiteiten er in de buurt plaatsvinden. Veelal worden de informele, vrijwillige activiteiten die in de buurt plaatsvinden niet gezien en niet van belang geacht voor revitaliseringsprogramma's. Netwerken, groepen, clubs en activiteiten vormen een basis waarop meer doelgerichte initiatieven kunnen bouwen; op die manier kunnen steun, vertrouwen, contacten en bekwaamheden gedijen. Door trainingen aan te bieden kan er voortgeborduurd worden op activiteiten in de buurt. In de vierde rol worden buurtorganisaties aangesproken op het verlenen van diensten en het op gang brengen van buurteconomische ontwikkeling. Ook hierin kunnen zij getraind worden. In de vijfde rol gaat het erom hoe buurtorganisaties partners voor de lange termijn

kunnen zijn. Hoe kan het duurzaamheidsprincipe naderbij gebracht worden? Het creëren van een voorziening kan helpen.

Duncan en Thomas hebben het regeneration-programma op de snijtafel gelegd¹². Welke inhoud hebben de centrale begrippen 'capacity building' en 'social capital' gekregen? Het blijkt dat bewonersorganisaties te maken hebben met ongelijke verhoudingen. Er is weinig geld voor eigen initiatieven die zij van belang achten zoals het huren van een busje, de kosten voor een crèche, of een sociaal gebeuren om de buurt samen te brengen. Instellingen denken betrokkenheid in enkele maanden, zelfs weken te kunnen opbouwen, terwijl dat jaren in beslag neemt. De materiële kant, de tastbare output, overheerst terwijl het proces dat aan die tastbare resultaten ten grondslag ligt niet wordt (h)erkend. Het gevaar is groot dat 'community capacity building' een nieuwe heilige graal wordt. De machtsbalans die ligt bij professionals en instellingen dient door te slaan naar bewoners. De vraag die de onderzoekers opwerpen is dan hoe je lokale gemeenschappen aan het stuur krijgt. Betrek ze tijdig in de plannenmakerij en werk gericht aan empowerment, is het devies. De inventarisatie die zij onder de projecten hebben uitgevoerd wijst op bescheidenheid. Van de 163 erkende projecten was iets meer dan de helft gericht op capacity building en empowerment.

Deze capacity building-projecten zijn door hen nader geanalyseerd. Het kwam maar mondjesmaat voor dat initiatieven tijdig betrokken werden bij het ontwikkelen en indienen van plannen. Gemiddeld zijn zo'n 15 % van de uitgaven besteed aan community capacity building. De hoogste prioriteit lag bij: het effectiever laten functioneren van personen die een intermediaire rol vervullen tussen buurt/wijk en instituties, het ontwikkelingswerk met bestaande buurtgroepen, en er voor te zorgen dat de buurten een actieve rol in de partnerships kunnen spelen. Onderaan de lijst bungelen bijvoorbeeld een programma om huurdersorganisaties te versterken, het verminderen van isolement van ouderen, het organiseren van

¹² Duncan & Thomas, P.S. (2000). *Neighbourhood regeneration. Resourcing community involvement*. Bristol: The Policy Press and the Joseph Rowntree Foundation.

een buurtfestival, het tot stand brengen van een buurttuin, en het trainen van het management van het buurtcentrum. Tot de middenmoot behoorden onder meer activiteiten zoals het expliciet versterken van vaardigheden, teamwork, het trainen van comités, het opbouwen van vertrouwen, en het inrichten van een buurtgerichte informatietechnologie. Heel illustratief voor de mismatch tussen bewoners en instituties is het dat er ook trainingen opgezet zijn om jargon en systemen te begrijpen. De lessen die de Engelse onderzoekers al met al trekken is dat er dat er meer tijd gestoken moet worden in capacity building. Ontwikkelingswerk heeft nog geen hoge prioriteit als een specifieke activiteit in vele programma's. Er zijn er nog maar schaarse bewijzen dat de programma's zich in de loop van de tijd succesvol bewegen van enabling naar empowerment.

ABCD

De zogeheten Asset-Based Community Development-benadering¹³ (ABCD), in ons land geïntroduceerd door de Amerikaan McKnight, geeft een weg aan om via het in kaart brengen en mobiliseren van de talenten en vaardigheden die in elke lokale gemeenschap aanwezig zijn, van binnenuit te werken aan in economisch, cultureel en sociaal opzicht vitale buurten.

De ABCD-benadering is voor ons land nieuw en inspirerend. Zij gaat niet uit van het signaleren van tekorten en problemen, maar van potenties. Daarmee laat het de kracht van een lokale samenleving zien. Het bijzondere is dat bewoners de rol van producent vorm geven. Dit is een breuk ten opzichte van wijkgerichte aanpakken die bewoners veelal aanspreken op hun rol als klant, adviseur, klankbord, of partner. Zelfsturing, wat inhoud en tempo betreft, staat centraal. De ABCD is een me-

¹³ Kretzmann, J. & McKnight, J. (1993). *Building communities from the inside out: a path toward finding and mobilizing a community's assets*. Chicago: The Asset-based Community Development Institute, Institute for Policy Research, Northwestern University.

thode die het zelforganiserend vermogen zichtbaar maakt. We lopen de uitgangspunten langs¹⁴.

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 netwerkvorming 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 topdown 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 revitaliseringproces 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.

De ABCD-methode zet - in een vaste volgorde - een vijftal stappen. De eerste stap is het maken van een nieuwe wijkkaart die de oude die slechts behoeften, tekorten

¹⁴ Davelaar, M. (2001). *ABCD in vogelvlucht*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

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. Hierbij kan de 'Community Asset Check List' gebruikt worden. De 'Community Asset Check List' voorkomt dat er 'basiscategorieën' van kwaliteiten en capaciteiten van een lokale gemeenschap overgeslagen worden. De checklist besteedt aandacht aan:

- De capaciteiten van individuen.
- De vaardigheden van 'buitenstaanders' (jongeren, ouderen, bepaalde groepen migranten, marginalen).
- De potenties van (informele) groepen en verbanden van burgers (belangen-groepen maar ook sport en ontspanningsclubs, jongens die samen een balletje trappen, een groepje ouders dat op elkaars kinderen past, enz.
- De 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).

Stap twee is het 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.

De derde stap wordt het mobiliseren van de lokale gemeenschap rond het belang van *economische ontwikkeling* en het breed beschikbaar stellen van *informatie* over en voor de wijkgemeenschap (*'information sharing'*) genoemd.

De vierde stap is het 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. De vijfde stap ten slotte is het vrijmaken van externe bronnen (fondsen, inzet overheidsgelden) ter ondersteuning van de lokaal aangestuurde ontwikkeling. De inventarisaties zijn niet de zoveelste bewonersstudies die resulteren in overzichten en tabellen over vaardigheden en activiteiten. Het is dus niet te doen om een monitor waaruit van alles is af te lezen, maar om een proces van samenlevingsopbouw. De inventarisaties moeten activeren. Bij de introductie van de ABCD-methode in Nederland gebruikte McKnight voor het onderdeel waarbij organisaties, verenigingen, groepen en clubjes werden geïnventariseerd het voorbeeld van een actieve honkbalvereniging die zij op het spoor waren gekomen. Aan de leden is gevraagd of zij in de wijk vier plekken konden vinden waar kinderen konden gaan honkballen. Twee leden stelden zich beschikbaar om met de kinderen aan de gang te gaan. Het potentieel van de honkbalvereniging kon worden benut; burgers werden zelf producent.

In Eindhoven (Woensel-West en Lijmbeek West) zijn bewoners met ondersteuning van het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtsgebieden (LSA) en de Fontys Hogeschool Sociaal Werk een ontwikkelingsproces volgens de ABCD gestart. Voor Woensel West zijn een prettige woonomgeving, goede basisvoorzieningen, en ontmoetingsplekken de thema's waarop wordt ingezet. Voor Lijmbeek West zijn dat het bevorderen van sociale contacten, het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid. De eerste fase daar is het in kaart brengen van capaciteiten van bewoners. Er is hen gevraagd naar tal van vaardigheden: op het gebied van muziek en creativiteit, gezondheid en zorg, administratie, klussen binnen en buiten, koken en hore-

ca, kinderen en jongeren, vervoer, techniek, commerciële kwaliteiten, informatie- en communicatietechnologie, veiligheid en bewaking, sociale vaardigheden, organisatie en advieswerk, educatieve vaardigheden en ondernemersvaardigheden.

Tenslotte. De kracht van een lokale samenleving blijkt dus uit het gegeven dat relaties zich tot vermogen kunnen ontwikkelen. Die relaties omvatten zowel de formele en informele infrastructuur. Het is derhalve niet alleen te doen om het leven, de (verschillende) betekenissen en onderlinge betrekkingen in de buurt, maar ook om de interacties tussen bewoners en lokale instituties alsmede om 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.

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 voor het losmaken van dat persoonlijke vermogen. 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, in- of uitsluiten, et cetera. 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 op alle drie niveaus gezien en benut wordt, is de kracht van een lokale samenleving optimaal. Gemeenten en instellingen maken nog veel te weinig gebruik van het zelforganiserend vermogen in de samenleving¹⁵.

¹⁵ *Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grote stedenbeleid.* (2001). Den Haag: RMO.

Een veranderend professioneel perspectief

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.¹⁶ moeten veel van deze organisaties (voorzieningen) binnenste buiten worden gekeerd en opnieuw geprofessionaliseerd. De vraag stelt zich in welk perspectief dit geplaatst moet worden. Hieronder beschrijven we hoe dit idealiter zou kunnen aan de hand van de volgende elementen:

- Nabije professionaliteit als voorwaarde voor aansluiting bij het eigen vermogen van mensen.
- De verhouding tussen nabijheid en professionele deskundigheid, tussen presentie en interventie.
- Het versterken van de kracht van de lokale samenleving, een educatief proces.
- Het erkennen en hanteren van culturele sociale diversiteit.

¹⁶ Duyvendak, J.W. e.a. (2001). *De sociale pijler gefundeerd*. Rotterdam: Erasmus Universiteit/Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Deze elementen worden geplaatst tegen de achtergrond van een aantal voorwaarden die noodzakelijk zijn om het werken vanuit een veranderend perspectief mogelijk te maken.

Een breed gamma van voorzieningen draagt bij aan de kwaliteit van de samenleving: gemeentelijke diensten, onderwijs, woningbouwcorporaties, organisaties voor werk en inkomen, politie, cultuur- en vrijetijdsorganisaties en welzijnswerk. Het welzijnswerk neemt daarbij volgens eigen zeggen een strategische positie in op het snijvlak tussen het eigen initiatief van burgers en de arrangementen van onze verzorgingsstaat¹⁷. Feitelijk hebben beroepskrachten uit verschillende voorzieningen te maken met burgers die hun eigen situatie en bestaan in handen trachten te nemen en hierbij af en toe extra ondersteuning nodig hebben. In toenemende mate werken voorzieningen ook samen, sectoroverstijgend, een belangrijk element van integraal werken. Dit betekent echter niet dat alle voorzieningen hetzelfde doen. Ieder heeft een eigen domein en specifieke expertise¹⁸. Effectieve samenwerking veronderstelt wel dat gewerkt wordt vanuit een gemeenschappelijke visie en perspectief dat bij de gewenste verandering ook mee moet bewegen.

*Nabije professionaliteit*¹⁹

Professionals kunnen een bijdrage leveren aan het versterken van de kracht van de lokale samenleving, met name de ideeën, de capaciteiten, het sociale kapitaal dat aanwezig is. Daarvoor zullen zij aansluiting moeten krijgen bij het lokale leven, de mensen, groepen, organisaties, de informele sociale, culturele en economische

¹⁷ Horulanus (2001). *De welzijnssector in beeld*. VOG en Verdiwel.

¹⁸ Vanschoren. De Fontys benadering van Sociaal Werk. *Tijdschrift Sociale Interventie*, juni 2001-2.

¹⁹ Dit begrip is ontleend aan Kees Fortuin, zie o.a. *Sociale Infrastructuur, regie en ketenverantwoordelijkheid in de grote steden*. (1998). Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, en artikelen in de reeks 'Sociaal debat'.

netwerken. Dit lijkt vanzelfsprekend, maar is in de realiteit niet altijd makkelijk te realiseren. De professional komt vanuit een bepaalde organisatie, met een bepaalde opdracht, met zijn/haar eigen referentiekader, opgebouwd door scholing, ervaring en persoonlijke socialisatie, kortom met een bepaalde bril, een eigen interpretatiekader.

Om zicht te krijgen op het werkelijke leven zal de professional in eerste instantie deze bril moeten afleggen en contact moeten zoeken met de lokale samenleving zoals deze functioneert, in gesprek gaan met de direct betrokkenen. Andries Baart noemt dit de presentie-benadering²⁰, het er zijn voor de ander zonder direct aan probleemoplossing te doen. Deze methodiek komt voort uit het maatschappelijk activeringswerk van de kerken, maar is voor een belangrijk deel ook van toepassing voor professionals die vanuit verschillende posities met achtergestelde situaties, buurten, individuele mensen en groepen te maken krijgen. Deze vorm van solidariserende betrokkenheid kon twee decennia terug op grote belangstelling rekenen. Inspiratie werd toen o.a. gezocht bij Paulo Freire²¹ die duidelijk maakte dat pedagogen en sociaal werkers mensen moeten benaderen als subject en niet als object. Door de grote golf van verzakelijking en vermarkting in de laatste decennia, met name ook in de sociale sector, is deze benadering op de achtergrond geraakt.

Maatschappelijke voorzieningen zijn in hoofdzaak afgestemd op de gemiddelde burger, die voldoende redzaam is. Wanneer zich bepaalde problemen voordoen is deze burger voldoende mondig om dit te verwoorden en hiervoor andere personen en voorzieningen aan te spreken. Het kunnen beschikken over capaciteiten en sterke netwerken is een belangrijke factor van zelfredzaamheid en persoonlijke empowerment. Op wijkbijeenkomsten zijn het dikwijls de meer zelfredzamen die het woord voeren én gehoord worden. Anderen kunnen zich niet zo goed uitdrukken of gaan gebukt onder veelvuldige persoonlijke en maatschappelijke problemen zodat

²⁰ Baart, A. *Raken aan het geleefde leven. Inleiding in de presentie*. Utrecht: Actioma-bericht 2000/1, 's-Hertogenbosch.

²¹ P. Freire. (1972). *Pedagogie van de onderdrukte*. Amsterdam: Anthos.

ze zich eerder terugtrekken. In verband met deze laatste groep spreekt Baart van "sociale overbodigheid" waarmee de focus wordt verlegd van de feitelijke probleemsituatie van deze mensen, naar de manier waarop zij hun situatie ervaren en hoe zij zich bejegend voelen. Zij worden niet altijd gehoord, voelen zich dikwijls niet begrepen en missen een passende aandacht en respect, hetgeen er ook toe leidt dat hun eer en waardigheid wordt aangetast. Ook een buurt of een groep in de lokale samenleving die jarenlang niet gehoord of begrepen wordt, of waar de aandacht van het beleid en de voorzieningen niet leidt tot effectieve verbeteringen, kan dit gevoel van sociale overbodigheid ontwikkelen, met als gevolg een verminderde vitaliteit en kracht.

Sociaal werkers zullen het vanzelfsprekend vinden dat zij zich proberen te verplaatsen in de situatie van de hulpvrager, de groep, de buurt. Om hier echt in te slagen moeten zij (willen) erkennen dat er een zekere kloof is, een missing link²² tussen de eigen wereld en de wereld van mensen en groepen in een achtergestelde positie. Het gaat om de wederzijdse onwetendheid, verschil in levenservaring en maatschappelijke realiteit, hetgeen tevens leidt tot verschil in betekenisgeving ten aanzien van feiten, normen en waarden, persoonlijke en maatschappelijke identiteit en expressie. Wanneer sociaal werkers echt zicht willen krijgen op maatschappelijke situaties, het persoonlijk en maatschappelijk functioneren van mensen en groepen, zullen zij intensief contact moeten leggen met de andere wereld, naar een werkelijkheid die zij slechts ten dele (kunnen) kennen. Het is een grote valkuil voor professionals om snel te denken dat men die andere wereld kent.

Nabije professionaliteit start met het geven van aandacht en het tonen van betrokkenheid bij de situatie en de leefwereld van de andere. Erkenning en respect voor de eigen wereld en de eigen betekenissen die mensen geven aan hun situatie, zijn voorwaarden om tot diepgaande contacten te komen waarin het geven van effec-

²² Dit begrip wordt gehanteerd door vzw De Link uit Vlaanderen, die ondersteuning geeft aan organisaties van en met mensen die geconfronteerd worden met armoede. Zie o.a. het boek "Uit het huis, uit het hart", Antwerpen, 1996.

tieve ondersteuning mogelijk wordt. Bij de eerste contacten gaat het om open gesprekken, niet voorgestructureerd, niet analytisch, vooral narratief. Hierbij staan in eerste instantie niet de problemen centraal, maar het gehele leven, de vreugdevolle en eerder treurige gebeurtenissen. Dit veronderstelt ook dat de sociaal werker tijd heeft én neemt, ruimte geeft aan het verhaal van de ander, voor de verrassende wendingen die gesprekken kunnen nemen. Hij/zij moet zich onbureaucratisch, belangeloos en onvoorwaardelijk kunnen opstellen. De organisatie van waaruit men werkt moet daadwerkelijk ruimte geven om deze opstelling te realiseren, vooral het investeren in tijd om contacten met de sociale werkelijkheid op te bouwen.

Om ontvankelijk te staan voor het verhaal van de ander moet de sociaal werker afstand nemen van de eigen (voor)oordelen ten gunste van het begrip voor het leven van de andere persoon, groep en sociale realiteit. Baart²³ spreekt in dit verband van "exposure". De werker moet zich blootstellen aan de andere realiteit, aan het perspectief van de anderen, om te begrijpen zoals de anderen hun situatie begrijpen, het van binnen uit leren kennen. De kennis "van binnen uit" staat tegenover de kennis "van buiten uit": de sociale kaart, de statistieken, de cijfers, de rapporten.

Baart heeft op basis van onderzoek vier stadia uitgewerkt in dit proces van exposure:

- Het eerste stadium betreft het onderdrukken, opschorten van de snelle oordeelsvorming, de neiging die ontstaat tot gevoelens van afkeer, medelijden of romantisering, of de theoretisering van hetgeen men wil begrijpen.
- Een diepergaand stadium betreft de "zuivering", de bewustwording, het herkennen van het eigen verwerkingsproces (wat doet het mij); volledige onderdrukking van eigen oordeelsvorming is niet mogelijk, wel het herkennen van de eigen inkleuring zodat het onderscheid kan gemaakt worden tussen de betekenissen van de andere(n) en de betekenissen die men zelf geeft.

²³ Baart, A. (2001) *Een theorie van de presentie*. Utrecht: Lemma.

- Een volgend stadium betreft de ontvankelijkheid, de receptiviteit, de openheid naar en de betrokkenheid bij het verhaal en de beleving van de andere(n).
- Een laatste stadium betreft de toewijding, de trouwe en verantwoordelijkheid aanvaardende inzet voor de ander en wat deze als een (wenselijk) goed ervaart.

Dit proces van exposure verloopt niet vanzelfsprekend en vraagt de nodige begeleiding (supervisie en collegiale intervisie) om deze stadia door te maken. Het betreft een zeer intensieve vorm van contactlegging die vooral noodzakelijk is in situaties van diepgaande armoede en maatschappelijke marginaliteit. Ook in minder marginale situaties is het nodig om de eigen oordeelsvorming te beheersen, ten gunste van de ontvankelijkheid voor het verhaal en de betekenis die mensen, groepen en buurtgemeenschappen geven aan hun situatie, hun behoeften en veranderingsperspectieven, om de sociale realiteit te begrijpen van binnen uit. De kwaliteit en effectiviteit van de professionele ondersteuning hangt in sterke mate samen met de kwaliteit van het contact en de grondhouding die gehanteerd wordt binnen deze ondersteuning.

De verhouding tussen presentie en interventie

Voorgaande kan de indruk wekken dat de professional geacht wordt zichzelf weg te cijferen, zijn/haar deskundigheid te ontkennen. Dit is uitdrukkelijk niet de bedoeling. Volgens Van der Laan²⁴ gaat het om de kwestie sturen en gestuurd worden. Hij verwijst naar Van Gunsteren²⁵ die stelt dat het de essentie is van burgerschap dat de burger zowel regeert als geregeerd wordt; hij stelt een medeburger aan om macht over hem uit te oefenen, maar geeft de macht niet definitief uit handen. De-

²⁴ Van der Laan, "Burgerschap: een kwestie van sturen en gestuurd worden", *Nieuwsbrief Innova*, maart 2001. Eindhoven: Fontys.

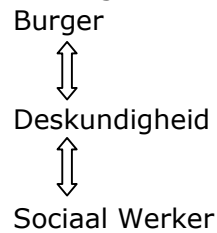
²⁵ Van Gunsteren, H.R. (red.) (1992). *Eigentijds Burgerschap*. Den Haag: WRR.

ze verhouding geldt ook voor andere maatschappelijke praktijken zoals het sociaal werk.

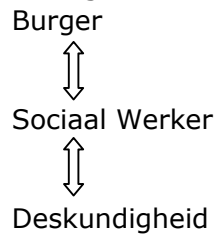
Participatief werken houdt volgens van der Laan in dat de interventies van de sociaal werker ondergeschikt worden gemaakt aan de presentie-uitgangspunten. Vanuit de presentie wordt de beoogde interventie gecontroleerd en gelegitimeerd. Absolute voorwaarde om professioneel te mogen ingrijpen is zich kunnen verplaatsen in de situatie van de ander, de ander begrijpen zoals deze zichzelf begrijpt en voeling hebben met diens leefwereld. Daarnaast moet de werker het professionele handelen ter discussie stellen en voortdurend actief meta-communiceren. Hiermee wordt bedoeld, het ter discussie brengen van de eigen analyse die men als professional heeft, de doelstellingen die men wenst te realiseren, de veranderingsstrategie en aanpak die men nodig en haalbaar acht, de taakverdeling tussen de betrokkenen. Over het algemeen zal worden onderschreven dat deze zaken moeten worden geformuleerd door de betrokkenen zelf, burgers in de lokale samenleving. In de realiteit ontstaat er dikwijls een bepaalde dominantie van professionals, waardoor de zelfsturing door betrokken beperkt is. Deskundigheid van professionals is zeer gewenst, maar mag niet in de plaats komen van de eigen (mede)sturing en capaciteitsontwikkeling van de betrokken mensen en groepen.

Om dit te realiseren is het volgens van der Laan noodzakelijk dat de sociaal werkers zichzelf niet wegcijferen achter hun deskundigheid, hun methoden en technieken, procedures en technologische middelen. Zij moeten zich kwetsbaar opstellen en voortdurend rechtstreeks contact houden met mensen die zij ondersteuning willen geven. De deskundigheid moet op de achtergrond blijven, zodat het contact, de eigen sturing en de capaciteitsontwikkeling alle ruimte krijgen.

De "afwezige" sociaal werker



De "aanwezige" sociaal werker



Versterken van de kracht van de lokale samenleving: een educatief proces

Werken in en aan de lokale samenleving is voor een belangrijk deel gericht op het realiseren van concrete probleemoplossingen. Materiële resultaten staan voorop, immateriële resultaten worden niet onbelangrijk geacht maar krijgen minder aandacht en waardering. In deze tijd van verzakelijking vraag het beleid (en in het verlengde hiervan ook het management van instituties) concrete producten, harde en meetbare cijfers: aantallen mensen die bereikt worden, aantallen bijeenkomsten, aantallen speelplekjes, verkeersdrempels, digitale trapveldjes, criminaliteit- en werkloosheidcijfers, enz ... Werkers zijn verplicht projectmatig te werken, afgebakend op specifiek omschreven problemen, gericht op concrete producten, binnen korte tijd te realiseren, flexibel ingezet in meerdere wijken, voor meerdere groepen. Binding met de wijk en de wijkgeschiedenis is niet meer aan de orde. Ruimte en aandacht voor educatieve processen is in deze omstandigheden nauwelijks haalbaar.

Wanneer het versterken van de sociale infrastructuur tot doel wordt geformuleerd van sociaal beleid en hierbij uitdrukkelijk een appel uitgaat naar eigen initiatieven van burgers en vernieuwde sociale verbanden en cohesie, zal meer aandacht moeten worden besteed aan educatieve processen. Feitelijk vindt er binnen het lokale samenleven van burgers voortdurend een proces van informeel "sociaal leren" plaats. Mensen leren deel te nemen aan de sociale omgeving, aan sociale, culturele en economische activiteiten die voor hun persoonlijk leven en dat van hun dierba-

ren belangrijk zijn: boodschappen doen, deelnemen aan het oudercomité, omgaan met de burens, een oppas regelen, jezelf aanpassen in een werkomgeving...Mensen bouwen contacten op met andere mensen en leren hun persoonlijke ervaringen en inzichten te verbinden met ervaringen en inzichten van die anderen. Dit sociaal leren moet niet alleen gesitueerd worden bij individuen en groepen, maar vindt ook plaats binnen bredere sociale netwerken en organisatieverbanden.

Wildemeersch²⁶ omschrijft het begrip als volgt: "Sociaal leren wordt hier opgevat als groepsgericht en omgevingsgericht leren...Sociaal leren is het leren functioneren van groepen, organisaties of gemeenschappen, in nieuwe en onverwachte, onzekere en moeilijk te voorspellen omstandigheden. Het is gericht op het oplossen van onvoorziene contextproblemen en wordt gekenmerkt door een optimaal gebruik van het probleemoplossingspotentieel dat in die groep of gemeenschap aanwezig is." Alhoewel in deze definitie niet wordt gesproken over individuen, spreekt het voor zich dat ook voor individuen het sociaal leren een essentieel gegeven is. Groepen ontstaan wanneer individuele behoeften, capaciteiten en perspectieven worden verbonden met collectieve behoeften, capaciteiten en perspectieven. Diversiteit en heterogeniteit hoeft niet noodzakelijk een probleem te zijn, in de mate dat er ruimte is om via sociaal leren de verscheidenheid creatief aan te spreken en te verbinden met collectieve doelen en gemeenschappelijke activiteiten. (zie verder)

Sociaal leren is in principe ook een vorm van actieleren, waar leren en doen met elkaar verbonden worden. Binnen de lokale samenleving waar mensen actief zijn in het oplossen van concrete knelpunten, waar groepen met elkaar overleg voeren en samenwerken, waar activiteiten worden georganiseerd en uitgevoerd, leren individuen en groepen voortdurend, soms impliciet en informeel, soms expliciet via georganiseerde reflecties. Mensen en groepen worden gemotiveerd vanuit het resultaat. Maar de resultaatgerichte activiteiten dragen tevens bij tot het capaciteitsontwikkeling en probleemoplossend vermogen, tot sociaal leren.

²⁶ Wildemeersch. *Een verantwoorde uitweg leren, over sociaal-agogisch handelen in de risicomaatschappij*. Oratie Katholieke Universiteit Nijmegen, 1995.

Wildemeersch en Jansen²⁷ hebben een kader geschetst dat de spanningsvelden, leerprocessen en competenties die bij sociaal leren een rol spelen, in beeld brengt. Met dit kader kunnen sociaal werkers educatieve processen, als essentieel onderdeel in het werken binnen de lokale samenleving bewuster hanteren. Dit kader bestaat uit vier assen.

Een eerste as heeft betrekking op de *actie*. Hier speelt het spanningsveld tussen competentie en deficiëntie. Vanuit de samenleving worden maatschappelijk achtergestelden dikwijls benaderd vanuit deficiëntie. Mensen (individuen en groepen) worden vooral tekorten toegedicht en worden te weinig aangesproken op hun competenties. Dit heeft invloed op hun geloof in eigen kunnen en hun bereidheid zich in te zetten, het heeft toch allemaal geen zin. Mensen leren vanuit ervaringen waarin blijkt dat ze wel over competenties beschikken, waardoor tevens hun bereidheid kan toenemen om actief invloed uit te oefenen op uitdagingen en problemen in hun omgeving. Sociaal werkers kunnen dit proces versterken, door mensen tegemoet te treden als competente actoren. Soms moet er ruimte geboden worden om eerdere mislukkingen te verwerken. Door te onderzoeken wat mensen zelf willen en kunnen en dit te verbinden met concrete activiteiten waarbij zij actief betrokken zijn, kan het vertrouwen in zinvolheid en effectiviteit van inspanningen toenemen.

De twee as heeft betrekking op *coöperatie*, waarbij het spanningsveld zich afspeelt tussen consensus en dissensus. Hierbij geldt de uitdaging om persoonlijke verscheidenheid in achtergronden, denkbeelden en capaciteiten te verbinden met gemeenschappelijke doelen en handelingsperspectieven. In de huidige samenleving, met toenemende tendensen van individualisering en een grotere heterogeniteit op verschillende gebieden, is dit niet vanzelfsprekend. Het realiseren van coöperatie veronderstelt het geven van erkenning en ruimte aan de verscheidenheid en het zoeken naar doelstellingen en perspectieven waar mensen zich aan gemeenschap-

²⁷ Wildemeersch, Jansen e.a. (1997) Paradoxen van sociaal leren. *Sociale interventie*, nr.4 en Theo Jansen (1999) *Sociaal leren*. Utrecht: Nizw.

pelijk aan kunnen verbinden. (zie volgende paragraaf) De verscheidenheid aan capaciteiten en netwerken kan hierbij zelfs een meerwaarde betekenen.

De derde as betreft de *reflectie*, met het spanningsveld tussen distantie en engagement. Kritisch terugblikken op activiteiten veronderstelt enige rationele afstand, om hieruit te kunnen leren. Anderzijds is de emotionele beleving van het gemeenschappelijke handelen, de onderlinge verbondenheid eveneens een belangrijke leerervaring en energiegevende factor. Er moet ruimte gegeven worden om emoties te uiten en de betekenissen hiervan te verhelderen zodat ze begrijpelijk en navoelbaar worden. De uitdaging is dan ook het met elkaar in evenwicht brengen van rationeel gemotiveerde distantie ten aanzien van het groepshandelen en de emotionele identificatie met processen in de groep.

De vierde as betreft de *communicatie*, waarbij het spanningsveld zich afspeelt tussen zelfsturing en integratie. Daar waar coöperatie zich richt op de interne communicatie, heeft deze as betrekking op de communicatie met de sociale omgeving. Het gaat over de spanning tussen binnen (de groep, de buurt) en buitenwereld (instanties en beleid). De uitdaging betreft hier het (leren) afstemmen van het vermogen tot zelfsturing en eigen verantwoordelijkheid van de groep met de mogelijkheden en belangen van partners in de sociale omgeving. Zelforganisatie en zelfsturing zijn altijd relatief, er bestaat altijd afhankelijkheid van de buitenwereld ten aanzien van oorzaken en oplossingen voor de problemen die zich stellen. Negatieve ervaringen uit het verleden kunnen aanleiding geven tot wantrouwen, hetgeen bespreekbaar gemaakt moet worden om dit te kunnen omzetten in een hernieuwd perspectief. Dit veronderstelt een open dialoog waarin vertrouwen kan groeien vanuit erkenning en waardering van het vermogen tot zelfsturing en de afstemming met de mogelijkheden en bekommernissen van partners en belanghebbenden in de omgeving.

De sociaal werkers kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van processen van sociaal leren. Hierbij kan gedacht worden aan het opvoeren van educatieve activiteiten, voor bewoners en bewonersgroepen. Ook voor andere actoren,

met name diegenen die met bewoners en bewonersgroepen werken, is extra educatie nodig om een heroriëntatie te realiseren ten aanzien van het sociaal en professioneel perspectief. Nog belangrijker is in feite het creëren van ruimte om het sociale leren tot z'n recht te laten komen, binnen de bestaande activiteiten, binnen de communicatie- en coöperatieprocessen die daarbinnen plaats vinden.

Professionaliteit in het omgaan met culturele en sociale diversiteit.

Zoals voorheen aangegeven hoeft de toegenomen diversiteit in de lokale samenleving op zich geen probleem te vormen. Sociaal werkers moeten echter bewust zijn van deze diversiteit en deze ook gericht kunnen hanteren. De sociale en culturele diversiteit leidt tot verschillen in ervaringen en betekenissen, in competenties en capaciteiten, in maatschappelijke posities en belangen. De kracht van de lokale samenleving is mede afhankelijk van het vinden van voldoende consensus en integratie ten aanzien van gemeenschappelijke doelstellingen. Daarnaast gaat het tevens om het samenvoegen van de diversiteit op niveau van capaciteiten, maar dat veronderstelt drie uitgangspunten:²⁸

- Het (h)erkennen van de aanwezige kennis, vaardigheden en attitudes van de verschillende actoren, die kunnen worden ingezet voor de lokale samenleving.
- Uitgaan van de hypothese dat deze competenties aanvullend zijn, het geheel meer is dan de som der delen, integraal werken, synergie.
- Elk van de actoren kan van elkaar leren.

Sociaal werkers weten niet altijd goed om te gaan met cultuurverschillen. Ze zijn geneigd zich aan te passen op basis van de 'veronderstelde' kennis die ze hebben over andere culturen. Edwin Hofman²⁹ waarschuwt voor het gevaar van deze cul-

²⁸ Zie Ghislain Verstraete in Terzake, mei 2001.

²⁹ Hoffman, E. (2002). *Koersen op eigen kracht, methodisch handelingskader transculturele hulpverlening*. Utrecht: Forum.

turalistische benadering, die mensen benadert vanuit het behoren tot een bepaalde cultureel-etnische groep op basis van generalistische en stereotype opvattingen. Hierdoor wordt voorbijgegaan aan twee essentiële gegevens: de individuele verschillen tussen mensen met eenzelfde culturele achtergrond en de dynamische ontwikkeling van culturen. Hij pleit voor een "transculturele benadering", waarbij het unieke van de individuele persoon en zijn omgaan met de cultuur aan bod kan komen.

Kennis over verschillen in culturele en maatschappelijke achtergronden is zeker relevant. Maar deze moet de open communicatie vanuit het anders zijn niet in de weg staan, met name het uitwisselen van ervaringen en betekenissen die mensen en groepen geven aan hun situatie. Mensen maken ook deel uit van meerdere sociale en culturele systemen. Hierdoor ontwikkelen zij meerdere sociale en culturele identiteiten: behorende tot een bepaalde leeftijdsgroep, sexe, buurt, religie, stad/buurt, beroep, enz... Dit leidt telkens tot verschillende ervaringen en betekenissen.

(H)erkenning van verschillen in culturen, ervaringen, betekenissen en opvattingen moet niet leiden tot passieve tolerantie. Een krachtige samenleving veronderstelt wederzijdse verantwoording, het nemen van de ruimte om verschillende opvattingen op tafel te krijgen, uit te wisselen en een weg te vinden om daar zo passend mogelijk recht aan te doen, vanuit een gemeenschappelijk gedragen normatief kader.

Voorwaarden voor het realiseren van een veranderend professioneel perspectief

De laatste jaren wordt extra geïnvesteerd in het lokaal sociaal beleid, in het stedelijk beleid. De nadruk ligt vooral op materiële, berekenbare resultaten. Professionals staan dikwijls korter bij het beleid en de eigen instelling dan bij mensen en groepen in de lokale samenleving. Willen we echter meer sociale duurzaamheid realiseren, fundamentele en beklijvende resultaten boeken, dan zal er meer aandacht moeten gegeven worden aan presentie, aan processen van sociaal leren, aan het erkennen en hanteren van culturele en sociale diversiteit. Dat veronderstelt echter dat beleid en management van instituties hier de nodige ruimte voor bieden, in tijd en andere middelen. Tegelijkertijd zullen in de toekomst andere criteria gehanteerd moeten worden voor het aansturen en evalueren van programma's en activiteiten.

Aan de andere kant zullen professionals zich sterker moeten verbinden met mensen en groepen binnen de lokale samenleving en op basis hiervan zich kritischer opstellen ten aanzien van het beleid en de eigen instelling. Alleen hierdoor kan de dynamiek tussen burgers en instituties bijdragen aan een vitale maatschappelijke ontwikkeling.

Het institutionele verhaal

Om aan de kracht van de lokale samenleving recht te doen is meer nodig dan aandacht voor kwaliteiten en capaciteiten van bewoners en het afstemmen van de professionele inzet daarop. Minstens zo belangrijk zijn de randvoorwaarden, die van de kant van instituties en overheden een rol spelen. De aandacht voor de bewonersinvloed vloeit bij overheden veelal voort uit bekommernis voor het maatschappelijk draagvlak voor overheidsbesluiten. Bij woningbouwcorporaties vloeit die aandacht voort uit hun leefbaarheidsdoelstelling en uit het economische belang van het op peil houden van de kwaliteit van de woningvoorraad.

Sinds de tweede helft van de jaren negentig is de participatie van bewoners bij het overheidsbeleid voor hun buurt aan een nieuwe bloeifase bezig, vaak gekoppeld aan het streven om de leefbaarheid van wijken te vergroten. Het opmerkelijke daarbij is dat die participatie relatief vaak niet vanuit de bewoners zelf start, maar 'bij de bewoners' wordt gelegd door het gemeentehuis. Anders dan bij de traditionele inspraak die vaak min of meer door de burgers werd afgedwongen, vormt deze vorm van politieke vernieuwing een fenomeen dat op gemeentehuizen wordt geïnitieerd³⁰.

³⁰ Kalk, E. (1998). De geest is uit de fles. In J. Edelenbos en R. Monnikhof (red.). *Spanning en interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Ondanks het streven naar grotere bewonersbetrokkenheid maken andere ontwikkelingen het juist moeilijker om de bewoners (via buurt- en wijkvertegenwoordigers) hun inbreng te laten leveren³¹:

- De wijk of de buurt is minder vanzelfsprekend als integratiekader: de sociale verbanden in wijken zijn veelvormiger en losser geworden en bovendien zijn mensen voor hun contacten en activiteiten ook minder aan de buurt gebonden dan vroeger. Ook worden maatschappelijke vraagstukken nog wel zichtbaar op wijkniveau, maar de aanpak ervan hoeft niet noodzakelijk ook daar plaats te vinden. Bewoners en gebruikers zijn dan ook minder gemakkelijk op de buurt- of wijknoemer te organiseren.
- De belangen van bewoners zijn minder gelijklopend. De bevolkingssamenstelling van veel buurten is steeds diverser geworden, onder meer door de over de hele linie gestegen mobiliteit van mensen, immigratie en differentiatie van het woningaanbod. Ook richt het beleid van de overheid zich op veel meer aspecten van een wijk dan ten tijde van de stadsvernieuwing van de jaren zeventig en jaren tachtig, de bloeiperiode van belangenbehartiging en inspraak. Toen konden bewoners rond een issue georganiseerd worden. Dat ligt moeilijk als het bijvoorbeeld gaat om het beheersen van drugsoverlast of zelfs onschuldige kwesties als speel- of hangruimte voor kinderen en jongeren.
- Niet alle burgers zijn mondiger geworden: zo hebben niet alle migranten evenveel inzicht in de heersende overlegmores. Ook maakt de veelheid aan activiteiten waar mensen naast hun werk uit kunnen en moeten kiezen dat de behoefte om met de overheid in discussie te treden niet bij iedereen even groot is. Gevolg: een kleiner kader van buurtbewoners moet het werk doen.

Ter verheldering van de institutionele context, waarbinnen bewonersinvloed en participatie in meer of mindere mate tot gelding komen, geven we een korte schets

³¹ Zie ook Astrid Huygen en Hugo Swinnen (2001). *Wat bewoners wensen en diensten doen. Bewoners praten mee over wijkbestedingen voor onderhoud en beheer in Utrecht*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

van wat er op dit vlak in Nederland momenteel gaande is. Om de praktijk van bewonersparticipatie enigszins in beeld te brengen sluiten we deze brochure af met twee voorbeelden: de Utrechtse Hoogstraatbuurt, waar de gemeente een zogenoemde pilot participatie heeft geëntameerd, en de Enschedese wijk Roombeek, het gebied dat door de vuurwerkramp is getroffen.

De sociale pijler

In de studie 'De sociale pijler gefundeerd' knopen Duyvendak en anderen aan bij het advies van de Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling over sociale infrastructuur. Het Grote Steden Beleid zou zich blijkens het raadsadvies niet zozeer moeten richten op steeds maar nieuwe voorzieningen in de steden maar veeleer op het versterken van bestaande competenties en het zelforganiserende vermogen van de samenleving. Duyvendak c.s. streven een synthese na van een adequaat voorzieningenniveau en de ambitie zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande competenties van individuen en groepen in achterstandssituaties.

Tegen deze achtergrond omlijnen zij het zogeheten 'sociaal investeren'. Belangrijk is de verwijzing dat er naast de formele wereld van de instituties in de stedelijke achterstandswijken ook een wereld van informele sociale en economische activiteiten is. Die constatering wordt van belang geacht omdat 'inactieve' burgers vaak minder geïsoleerd en veel weerbaarder zijn dan vaak verondersteld wordt, en er een reeks van culturele, economische en sociale activiteiten plaats vindt die bijdraagt aan de leefbaarheid en vitaliteit van de wijk. In dit verband vallen de termen empowerment en multipliereffecten.

Succesvolle stedelijke maatregelen en projecten zouden volgens Duyvendak c.s. aan de volgende criteria moeten voldoen:

- De kracht van het bestaande. Maatregelen en projecten die investeren in de mogelijkheden, potenties en culturele identiteiten van mensen, kwetsbare groepen en kwetsbare gebieden in de steden.

- Het dak boven de pijlers. Maatregelen en projecten die tegelijkertijd dan wel na elkaar ingrijpen op de fysieke, economische, en sociale structuur van steden c.q. van kwetsbare stedelijke gebieden. Maatregelen en projecten die gericht ingrijpen in bepaalde kwetsbare stedelijke gebieden (ruimtelijk geconcentreerd ingrijpen zoals bij de buurtaanpak of gebiedsgerichte aanpakken). Ten slotte zijn er maatregelen en projecten op wijk-, bovenwijken, stedelijk en regionaal niveau waarbij geprobeerd wordt door te 'schakelen tussen schalen' binnen en tussen pijlers dynamiek op gang te brengen.
- De balans tussen publieke voorzieningen en zelforganisatie. Het realiseren van een goede balans tussen enerzijds noodzakelijke publieke voorzieningen en professionele interventies in de steden en anderzijds de eigen verbanden, activiteiten en interventies (formeel of informeel) van burgers.
- De overbrugging van publiek en privaat. Het bevorderen van bijdragen die private partijen kunnen leveren aan de leefsituatie in steden c.q. stedelijke achterstandswijken (werkgelegenheid, voorzieningen, gedifferentieerd woningaanbod, veiligheid, enz).

De studies, die we de revue lieten passeren, dragen ideeën aan vanuit een onderzoeksmatige en beleidsmatige invalshoek. Die ideeën blijken te stuiten op een praktijk, die nog al een taai blijkt te zijn. De participatieve benadering, waarvoor we bouwstenen hebben aangedragen behoort niet altijd tot de mogelijkheden en, waar dat wel het geval is, blijken er nog talloze klippen te nemen.

Een sociale analyse van de wijk Dolphia in Enschede laat zien, dat, voordat er van een participatieve benadering sprake kan, aan een aantal voorwaarden moet zijn voldaan³².

Het leven in deze wijk blijkt zozeer te zijn getekend door onder andere problemen van drugs, alcoholgebruik, medicijnverslaving en seksueel misbruik, dat voordat aan buurtbekwaamheden kan worden geappelleerd, een aantal zaken nodig is. De

³² Prein, J. (2001). *Dolphia, beschrijving van een werkwijze*. Zwolle: Spil Adviesgroep.

studie komt op basis van een gedegen sociale analyse tot een veertiental voorwaarden. Het gaat in feite om ontwikkelingswerk, dat jaren en jaren kan duren. De studie roept op tot een keuze.

Die keuze is een politieke en bestuurlijke. De noodzaak daarvan dringt zich niet alleen op in de geschetste situatie van Dolfia, maar ook daar waar participatie op voorhand meer kans van slagen lijkt te hebben. We geven twee voorbeelden: dat van de Hoogstraatbuurt in Utrecht en dat van de wijk Roombeek in Enschede.

Roombeek

Roombeek is de naam voor het gebied in Enschede, waar op 13 mei 2000 een vuurwerkopslagplaats ontplofte. Na de kaalslag roept de gemeente op tot een aanpak, waarbij bewoners en ondernemers sterk betrokken zijn. De Tweede Kamer stelt in een brief, dat 'het proces van wederopbouw van de wijk zich moet voltrekken op een wijze, waarbij de participatie van de getroffen en op een goede manier wordt georganiseerd en vormgegeven. Zij moeten een concrete invloed krijgen op de opbouw van hun wijk en hun toekomst.' Spil Adviesgroep krijgt van de gemeente de opdracht om bij het planproces de inbreng van bewoners en ondernemers te organiseren. Hoofddoel is, dat bewoners mogen bepalen, hoe de wijk er straks uit gaat zien. Bij de start zijn er de volgende aanvullende voorwaarden:

- Het draagt bij aan de rampverwerking.
- Het biedt perspectief aan getroffen en.
- Het vindt onafhankelijk en 'waardevrij' van opvattingen van bestaande instanties en de gemeente plaats.
- Het sluit direct aan bij ervaringen en de diversiteit aan bewoners en ondernemers.
- Het moet ideeën en meningen opleveren die de getroffen en van waarde vinden bij de wederopbouw.
- De uitkomst dient als 'startopdracht' voor de stedenbouwkundige.

Gekozen is voor een aanpak in vier stappen. De eerste stap was om met sleutelfiguren in de wijk te gaan praten. Vervolgens is besloten verder te gaan op twee sporen: het hoofdspoor en het open aanbod. Het open aanbod, de tweede stap, was bedoeld om mensen te laten deelnemen aan de plannen voor wederopbouw op een aansprekende manier en op een tijdstip, dat hun het beste uitkomt. Stap drie was het hoofdspoor. Alle bewoners zijn buurtsgewijs uitgenodigd voor gesprekken over de toekomst van de buurt. De vierde stap, tenslotte, was een tentoonstelling plus bijeenkomsten voor alle deelnemers aan het participatietraject en alle bewoners en oud-bewoners.

Het resultaat van traject was, dat er tien karakteristieken te benoemen vielen, waarin bewoners zich in grote lijnen konden vinden. We geven ze hier weer:

1. De verscheidenheid en dynamiek van de wijk: *alles en iedereen is anders.*
2. Wonen, werken en bedrijven: *een speciale en specialiteitenwijk.*
3. Winkels: *kriskras.*
4. Het sociale weefsel van de wijk: *geen kenniswijk, maar een wijk met kennis-sen.*
5. Leven met de herinnering aan de ramp: *een plek waar liefde, leed en plezier van de nieuwe wijk ervaren wordt.*
6. Behoud oude panden, met name industrieel erfgoed: *een buurt zonder historie heeft geen ziel.*
7. Stratenpatroon en verkeer: *je had geen huisnummer nodig om te weten waar je was.*
8. Diversiteit en bouw: *een kind moet kunnen zien, dat het een huis is.*
9. Groen, park, water: *vlak voor de ramp zat er in onze achtertuin een havik die een duif had gevangen.*
10. Spelen en recreëren: *kleine en grote kinderen moeten alles kunnen doen.*

Zoals uit deze uitgangspunten blijkt, is er sprake van een benadering, waarbinnen zwaar wordt ingezet op de kracht van het bestaande. En dat bestaande dient dan sociaal te worden opgevat, omdat het om een wijk gaat, die er fysiek niet of nau-

welijks meer is. Er is bij bewoners gezocht naar herkenningspunten, die men terug wil zien.

Er waren uiteraard ook twistpunten, waar mensen verschillend over dachten, waar ze nog niet uit waren of waar bewoners iets aan toe te voegen hadden. Over het park, hondenuitlaatroutes, de hoogwaardige-openbaar-vervoer-lijn, de verschillende woonstijlen en zo meer.

Naast de aanpak van gesprekken per buurt zijn er ook aparte trajecten georganiseerd voor ondernemers, migranten, kunstenaars, kinderen, jongeren en ouderen.

Het bijzondere van de aanpak in Roombeek is, dat bewoners er ook daadwerkelijk als opdrachtgever zijn benaderd. Het ontwikkelen van interactief beleid vergde aanpassing van functionarissen, ambtenaren en politici, die zich daarbij geruggensteund wisten door de uitspraak van het college van B&W, dat de inspraak van bewoners vergaand en betekenisvol moest zijn.

Hoogstraat en omgeving

De Hoogstraatbuurt (De Roode Brug) is een klein en afgeschermd buurtje, ingeklemd tussen de Vecht, de spoordijk Utrecht-Amersfoort (met pal daarachter een TBS-kliniek), sportvelden en de Loevenhoutsedijk (een vrij drukke tweebaansweg), met daarachter weer een groot waterzuiveringsterrein. Het is een kleine, karakteristieke Utrechtse volksbuurt met een van oudsher grote mate van sociale controle en zelforganisatie (en afkeer van inmenging van buitenaf).

Het bewonerscomité Hoogstraat kreeg in 1999 van de gemeente Utrecht het groene licht gekregen om in eigen beheer een buurtvisie te ontwikkelen. Aanleiding daartoe was de verkeerssituatie in de wijk en het idee, dat een verlevendiging van de Vechtoever, die aan de wijk grenst, een positieve uitstraling zou hebben op de leefbaarheid van de wijk. Inmiddels ligt de buurtvisie er en de reactie van de gemeente

op die visie. De gemeente wil die visie niet aan de gemeenteraad ter besluitvorming voorleggen en heeft dit naar het buurtcomité toe gemotiveerd met een vernietigende kritiek, die er in het kort op neerkomt, dat de visie enerzijds te gedetailleerd en anderzijds te globaal is en onvoldoende aanknopingspunten biedt voor een stedenbouwkundige uitwerking. De wethouder heeft een stuurgroep ingesteld en daarin voor het buurtcomité ook een plaats ingeruimd. Na enig wikken en wegen heeft het buurtcomité besloten die plek niet in te nemen en de handdoek in de ring te gooien. Het wilde de stap naar een positie van meewerkend voorwerp niet meemaken.

Het evaluatieonderzoek van het Verwey-Jonker Instituut³³ naar de pilot participatie in de Utrechtse Hoogstraat en omgeving liet zien, dat het geen eenvoudige zaak is om een integrale aanpak te stoelen op participatie van bewoners. Het concludeert op basis van gesprekken met mensen, die bij dit proces ten nauwste betrokken waren, dat het experiment als mislukt is te beschouwen en enkel verliezers heeft opgeleverd. Hoe kon zoiets gebeuren?

Het Buurtcomité Hoogstraat heeft voor de pilot participatie meer politieke dan ambtelijke steun weten te verwerven en gaandeweg het proces van de ontwikkeling van de buurtvisie heeft het comité het uitoefenen van publieke en politieke druk gehanteerd als middel om het voortouw te kunnen behouden. Ambtenaren vonden dat niet leuk en zeker niet, wanneer op voorhand niet al te veel duidelijkheid bestaat over wat hun eigen bijdrage in het proces zou moeten zijn. Het draaide allemaal om de randvoorwaarden, waaronder het proces van start zou moeten gaan. Onduidelijk was niet alleen, wat van vakambtenaren en van het gemeentelijke wijkbureau precies werd verwacht, maar er was meer. Wat hield de ontwikkeling van een buurtvisie in eigen beheer nu eigenlijk in? De aanstelling van een projectleider, die het proces zou gaan begeleiden, werd tot een competentiekwestie tussen het wijkbureau en het buurtcomité, dat na afwijzing van door het wijkbureau voor-

³³ Davelaar, M., Duyvendak, J.W. & van Hooijdonk, G. (2001). *Evaluatie buurtvisie in eigen beheer Hoogstraat en omgeving*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

gedragen kandidaten zelf een kandidaat aanzocht en benoemd kreeg. Het was niet de enige hobbel, die het buurtcomité tegenkwam. Het comité stuitte gaandeweg de rit op kwesties van stedelijk beleid, die volgens de gemeente buiten de competentie van het buurtcomité vielen. Bovendien ging het buurtcomité ervan uit, dat de kosten van het uitvoeren van plannen met de Vechtoever binnen de buurt terugverdiend moesten worden. Reden waarom het comité onder andere gedeeltelijke sloop van huurwoningen en bouwen van koopwoningen voorstelde en daar ook de steun van de bewoners voor wist te verwerven

Het meest trieste resultaat van het mislukken van de pilot participatie is de dreigende vernietiging van sociaal kapitaal. De jarenlange inzet van buurtbewoners heeft geleid tot iets, dat de streep van de besluitvorming niet heeft weten te halen. Het voorbeeld laat zien, dat het niet voldoende is, dat een gemeente voor een dergelijk experiment het groene licht geeft. Vooraf hadden de kaders, waarbinnen het buurtcomité kon en mocht opereren, duidelijker moeten zijn. De gemeente heeft ook verzuimd om de voorwaarden voor het welslagen van het experiment door middel van afspraken binnen het eigen apparaat veilig te stellen. Veelbetekend is, dat de Dienst Stedelijke Ontwikkeling voorafgaand aan de start niet is geconsulteerd.

Bewonersbetrokkenheid betekent niet zonder meer, dat ruimte ten koste van de beleidsruimte van de gemeente veroverd zou moeten worden. Het veroveren van die ruimte kan hooguit het resultaat van het proces zijn. Eraan vooraf gaat een overheid, die grenzen stelt en goede beginvoorwaarden regelt. Het is een situatie, die paradoxaal lijkt: een sterke overheid als voorwaarde om de autonomie van bewoners tot haar recht te laten komen.

In een ideale situatie gaan bewonersbetrokkenheid en interactieve beleidsvorming hand in hand. Interactieve beleidsvorming vergt van ambtenaren een faciliterende instelling. In het geval van de Hoogstraat had dan de ontwikkeling van de buurtvisie kunnen leiden tot een situatie, waarin gemeente en buurtcomité er na een proces van loven en bieden uit kwamen. Het zicht daarop is nog steeds niet verdwe-

nen. Na afsluiting van het onderzoek zijn bewoners en gemeente erin geslaagd min of meer met een schone lei te beginnen. De gemeente heeft een nieuwe projectleider aangezocht en het bewonerscomité heeft de welkome steun van een opbouwer gekregen. Het bewonerscomité heeft een volwaardige plek gevonden in een projectgroep en afgesproken is, dat het zoeken van draagvlak in de buurt een zaak is voor alle betrokkenen.

Tot slot

De voorbeelden van Hoogstraat en omgeving en Roombeek zijn niet goed vergelijkbaar al was het maar, omdat de ramp in Enschede een grote mate van rijks- en gemeentelijke bekommernis tot gevolg had. In de Hoogstraat en omgeving gaat het om de toekomst van een bestaande buurt, in Roombeek om de wederopbouw. In de Utrechtse Hoogstraatbuurt was er een bestaand bewonerscomité, dat het voortouw nam bij de visie-ontwikkeling. In Roombeek is men op zoek gegaan naar bewonerskader om zich over de toekomst van de wijk te buigen. Het bewonerscomité Hoogstraat nam een eigen stedenbouwkundige in de arm, terwijl van de bewoners van Roombeek werd gevraagd bouwstenen voor een stedenbouwkundige uitwerking aan te dragen.

Beide voorbeelden laten wel zien, dat participatie van bewoners een breed politiek, bestuurlijk en ambtelijk draagvlak van node heeft. Dat draagvlak komt voor bewoners tot uitdrukking in heldere afspraken vooraf en duidelijke randvoorwaarden. De politieke en bestuurlijke ruimte, die het Buurtcomité Hoogstraat kreeg om een buurtvisie in eigen beheer te ontwikkelen werd niet geflankeerd met duidelijke randvoorwaarden en afspraken omtrent ambtelijke bijdragen. In Roombeek ligt dat er wèl. Bewonersparticipatie is geen zero-sum game. Ruimte ervoor komt niet tot stand, doordat overheden en instellingen teruggreden. De ongelijke machtsverhouding tussen bewoners enerzijds en professionals en instituties anderzijds kan niet zonder meer worden opgeheven, maar wel ingeperkt door ruimtgebiedende conventies.

Daarmee is echter nog niet alles gezegd. Politici hebben de neiging randvoorwaarden vast te leggen, waarbinnen bewoners hun gang kunnen gaan. Het gevaar is dan niet denkbeeldig, dat de analyse van 'de politiek' geldend wordt en onvoldoende recht wordt gedaan aan de beleving en analyse van andere 'probleemhebbers'. Er is op dit vlak nog een wereld te winnen.

Samenvatting

Met de titel 'De kracht van de lokale samenleving' hebben we in deze brochure het bewonersperspectief tot uitdrukking willen brengen. Dat blijkt ook uit de opbouw ervan. Aan de hand van de begrippen sociale kwaliteit en capaciteit hebben we het belang van het sociale en het voluit benutten van potenties in de lokale samenleving belicht. Leefbaarheid is een relationele kwestie, verwijst naar soms uiteenlopende behoeften en is op te vatten als een permanent proces. Voor het voluit benutten van aanwezige potenties gebruiken we de term capaciteit en we geven daarvan twee voorbeelden: de Engelse praktijk van gebiedsontwikkeling (regeneration) en de in Amerika ontwikkelde 'Asset-Based Community Development'. Het recht doen aan aanwezige kwaliteiten en capaciteiten veronderstelt een veranderend professioneel perspectief in sociale beroepen. We gebruiken de term 'nabije professionaliteit' als voorwaarde voor het zoeken van aansluiting bij het eigen vermogen van mensen. Nabijheid verwijst naar het belang van presentie en professionaliteit naar interventie. Wanneer deskundigheid tussen de werker en burger in komt te staan, dan staat dat de betrokkenheid van de werker en de ontwikkeling van capaciteiten van mensen zelf in de weg. Het versterken van de kracht van de lokale samenleving is ook op te vatten als een educatief proces. Het erkennen en hanteren van culturele en sociale diversiteit speelt op de achtergrond als professioneel vereiste een grote rol. De aandacht voor sociale kwaliteiten en capaciteiten en het professioneel omgaan daarmee vereist van de kant van overheden en instituties randvoorwaarden, die het bepleite bewonersperspectief niet in de weg staan. Idee-

en rond interactieve beleidsvorming en de inhoudelijke onderbouwing van de zogenoemde 'sociale pijler' in het grote stedenbeleid verwijzen naar discussies rond dergelijke randvoorwaarden. Om te laten zien, hoe vanuit een meer institutioneel perspectief gepoogd wordt aan de kracht van de lokale samenleving tegemoet te komen, hebben we deze brochure met het belichten van twee voorbeelden afgesloten. Het ene voorbeeld betreft de wijk Roombeek in Enschede, waarbinnen een aanpak is ontwikkeld om de getroffen en van de vuurwerkramp voluit een plek in de planvorming te geven. Het tweede voorbeeld is dat van de Utrechtse Hoogstraatbuurt, waar met vallen en opstaan is gewerkt aan de ontwikkeling van een buurtvisie in eigen beheer.

Colofon

Deze brochure kwam tot stand in samenwerking met Fontys Hogeschool Sociaal Werk te Eindhoven

auteurs	Drs. A.R. Raspe, drs. J. Vanschoren, drs. G.A.J.M. van Hooijdonk
layout	N. van Koutrik
omslag	Korteweg Communicatie, Eindhoven
drukwerk	Regeer en Reijnen, Tilburg
uitgave	Verwey-Jonker Instituut

De publicatie

De publicatie kan GEDOWNLOAD worden via onze website:

<http://www.verwey-jonker.nl>.

Informatie kan verkregen worden bij:

Verwey-Jonker Instituut, Kromme Nieuwegracht 6, 3512 HG Utrecht,
telefax 030-2300683,

e-mail secr@verwey-jonker.nl

ISBN 90-5830-079-X

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2002

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.