

TOEKOMST WIJKGERICHT WERKEN

- Een blikrichting -

1. Inleiding

De notitie begint met het nog eens terughalen van de kerndoelstellingen van wijkgericht werken (WGW). Uiteraard wordt stilgestaan bij de concrete situatie in Waalwijk rondom deze doelstellingen. Veel meer echter zullen wij ze plaatsen in een breder perspectief. Daarbij geldt dat we – met de economische crisis als katalysator – gedwongen worden ons te herbezinnen op onze taak en positie als gemeente. Deze herpositionering kende zijn basis al in de Strategische visie Waalwijk 2020 – De Schakel van Midden-Brabant. In deze strategische visie wordt als doel gesteld, vitaliteit door ondernemende gemeenschappen! Daarbij is in deze strategische visie geponeerd dat de gemeente niet meer de vanzelfsprekend belangrijkste partij is om problemen op te lossen. Ter ondersteuning van deze paradigmashift werd “ja, mits...” als lijfspreuk geïntroduceerd. Na deze heroriëntatie zal een blikrichting voor de toekomst worden gepresenteerd. Met het woord blikrichting willen wij benadrukken dat de notitie geen reeds door ons vastgestelde eindvisie is, maar een blikrichting die nadere invulling en ontwikkeling behoeft.

2 De doelstellingen van wijkgericht werken

In 2008 zijn de doelstellingen van wijkgericht werken (WGW) als volgt geformuleerd:

- Het vergroten van de betrokkenheid van bewoners bij hun leefomgeving
- Verkleinen van de kloof tussen burgers en gemeentebestuur
- Meer aandacht voor buurten met een achterstand
- Het bereiken van specifieke doelgroepen
- Het verbeteren van de sociale samenhang.

Door de Rekenkamercommissie (Rkc) worden deze doelstellingen samengevat tot een tweetal vragen:

- Wordt met WGW de kloof tussen burger en gemeentebestuur verkleind?
- Wordt met WGW de betrokkenheid van inwoners bij de leefomgeving vergroot?

3. De doelstellingen gewikt en gewogen

3.1 Wordt met WGW de kloof tussen burger en gemeentebestuur verkleind?

De Rkc constateert dat er geen definitie is gegeven van de kloof. De vraag is dan ook over welke kloof we het hebben. Ook in Waalwijk lijkt het vaak te gaan om het veronderstelde gebrek aan nabijheid en contact tussen burgers en gemeente. Wij hebben ook instrumenten gekozen om dié kloof kleiner te maken. Voorbeelden daarvan zijn wijktafels, wijkwethouders, bewonersbrieven etc. Feit is echter dat veel meer dan ooit in de geschiedenis mensen zich op gelijke voet voelen met de gemeente; de burgemeester wordt gebeld en wethouders worden getutoyeerd. Alhoewel deze situatie belangrijke verworvenheden kent en blijvende aandacht verdient, gaat het om een andere kloof.

Die andere kloof is ontstaan doordat in de voorbije decennia ook in de Waalwijkse samenleving de gezagsverhoudingen zijn weggevallen en mondige burgers deel zijn gaan uitmaken van horizontale netwerken. De gemeente daarentegen bleef functioneren als vanouds: langs verticale, hiërarchische lijnen. Hierdoor is de gemeente in feite los komen te staan van de horizontale publieke ruimte. Zij heeft haar instrumenten – o.a. met WGW – in de tijd wel aangepast, maar ze vertrekken nog steeds vanuit de gedachte dat de samenleving van bovenaf in een verticale lijn is aan te sturen. Daarnaast bereikt de gemeentelijke aanpak veelal één burgertype; de actieve verantwoordelijke burger. O.a. door het PON wordt echter gesteld dat slechts 25% van onze burgers tot deze groep behoort. De overige burgers zijn – ongeveer gelijkmatig – verdeeld over de andere burgertypen; “volgzamen”, “pragmatici” en “afzijdigen”. Het gevolg van het vorenstaande is; dat de gemeente weinig aansluiting vindt bij een belangrijk deel van haar inwoners, dat burgers uit het systeem stappen en een parallel systeem ter bevrediging van hun behoeften ontwikkelen – zie bijvoorbeeld de Ruilwinkels - of zich in extreme gevallen (zie de rellen in Engeland) zelfs tegen de overheid/het systeem gaan afzetten.

Deze kloof dichtten vraagt er in essentie om dat de verticaal georiënteerde gemeente nieuwe verbindingen tot stand moet brengen met de horizontale publieke ruimte. Daarbij geldt dat de nood hoog is; nietsdoen is geen optie! Dat dit ook in Waalwijk aan de orde is, kan ondersteund worden met een aantal Waalwijkse cijfers:

- 15% v/d burgers voelt zich als gevolg van WGW meer gehoord/er wordt geluisterd
- 15% v/d burgers vindt dat gemeentebestuur een goed beeld heeft wat er bij burgers speelt
- 16% v/d burgers vindt de gemeente haar actief bij de plannen betreft/serieus neemt
- 14% v/d burgers ervaart meer steun v/d gemeente als hij initiatieven neemt in de buurt
- gemeente luistert goed naar de inwoners: score 5,4 (tegen 5,9 referentiegemeenten)
- gemeente is geïnteresseerd in mening bewoners: score 5,8 (tegen 6,1 referentiegemeenten)

Waalwijk zet sinds half jaren '90 in op wijkgericht werken. Mede vanuit het besef van die inzet noodzakelijke bovenstaande cijfers – ook als we meenemen dat de burger regelmatig alleen tevreden is bij een voor hem positieve uitkomst – tot een in de strategische visie reeds aangekondigde paradigmashift. Kern van deze andere benaderingswijze is dat om meer aansluiting te vinden bij de burgers horizontalisering nodig is. Om de stap naar horizontalisering te kunnen maken, dient voldaan te worden aan een tweetal randvoorwaarden:

- raad en college moeten het debat verruimen naar waarden en beginselen in plaats van een beperking tot afspraken over SMART-doelstellingen;
- het handelen van de gemeente moet gebaseerd gaan worden op vertrouwen in burgers, en burgers moeten de gemeente ook kunnen vertrouwen.

Het belang van de eerste voorwaarde is dat een dergelijke verruiming meer doel- en effectsturing mogelijk maakt, waarbij de politiek de doelen vanuit een brede dialoog samen met de burgers formuleert. Deze wijze van werken is ook wel bekend als Result Based Accountability. Een dergelijke benadering legt minder de nadruk op van bovenaf bedachte blauwdrukken en biedt een betere context voor het kunnen bieden van de noodzakelijke diversiteit bij het naast de burgers gaan staan. In de strategische visie

werd hiervoor reeds een lans gebroken. Tenslotte biedt een dialoog over waarden en beginselen meer ruimte voor aansluiting van burgers bij dit debat. Waarden en beginselen zijn namelijk ook aanwezig in de leefwereld van burgers. Technocratische debatten over SMART-doelstellingen zijn dat veel minder.

Randvoorwaarde voor het in de leefwereld van burgers stappen is daarnaast vertrouwen. De cijfers geven aan dat de burger niet het beeld heeft vertrouwd te worden. Als met afstand naar onze instrumenten en handelwijze – zeker ook buiten WGW – gekeken wordt moet dat niet bevreemden. Grosso modo wordt namelijk gecommuniceerd dat de gemeente burgers aan wil spreken op hun verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd geldt echter dat de gemeente daarbij tevens vastlegt wat de uitkomst daarvan moet en/of niet mag zijn! Deze dubbelzinnigheid wordt veroorzaakt door het idee dat het oplossen van maatschappelijke problemen vooral aan professionals overgelaten dient te worden. Het is voor die professionals moeilijk weg te slikken dat burgers – die vaak vooral vanuit alledaagse ervaringen denken en werken – oplossingen aandragen die tenminste net zo goed (kunnen) zijn als die van specialisten. Het is in dit kader illustratief dat wijkgericht werken zo'n 15 instrumenten kende. Deze instrumenten zijn bedacht door professionals en leunen ook sterk op de inzet van die professionals. Het wordt vanzelfsprekend geacht dat burgers hun eigen tuinen inrichten, maar als ze mee willen doen met adoptiegroen moet ze zich laten bedienen van een plantkeuze-advies. Met het links laten liggen van deze "wisdom of the crowd", laat de gemeente een enorm reservoir van kennis, ervaring én activiteit liggen. Daarnaast bestaat het risico dat burgers zich gaan afwenden van de gemeente. Dat dit ook in Waalwijk is gebeurd bleek uit de situatie dat de gemeente op een bepaald moment het contact met inwoners van Zanddonk rondom buurtprojecten steeds meer verloor. Illustratief daarvoor is dat deze inwoners in toenemende mate aangaven zich niet te herkennen in de aanpak cq. buurtprojecten van de gemeente en haar partners.

Indien er voor gekozen wordt om vanuit vertrouwen naast burgers te gaan staan is het vanzelfsprekend van belang in contact met die burgers te kunnen komen. Als gemeente proberen wij dit ook binnen wijkgericht werken vooral nog op een fysieke manier te doen. Bijvoorbeeld het teruglopend bezoek op wijktafels laat zien dat dat niet (langer) de manier is. Vanuit de constatering dat contact in een onverwacht snel tempo steeds meer via internet/social media gaat, beperken we ons bereik met het enkel hanteren van fysieke vormen tot de actieve burger. Het belang van E-participatie valt dan ook moeilijk te overschatten. In lijn van het PON-advies wordt dan ook voorgesteld als gemeente in E-participatie te stappen, zodat meer burgertypen bereikt kunnen worden. Alhoewel nog niet overal uitgekristalliseerd zijn er best practices beschikbaar waarin bewoners via wijkmedia als een vorm van E-participatie kunnen stemmen en met elkaar discussiëren over de wijkbudgetten. Ook zijn er voorbeelden beschikbaar waarin bewoners via wijkmedia elkaar opzoeken over de opzet en uitvoering van eigen initiatieven. Er zijn voorbeelden beschikbaar waarin burgers via wijkmedia direct melden aan de gemeente welke klacht zij hebben, waarbij de gemeente via deze wijkmedia terug reageert en waarbij dat voor alle burgers te volgen is. Er zijn voorbeelden van digitale wijkschouwen in plaats van de vragenronde op de wijktafel. Tenslotte biedt E-participatie goede kansen voor "crowd sourcing". Bij crowd sourcing wordt aan burgers – meestal via internet – advies gevraagd over het te voeren beleid. De methodiek kan een aanvulling zijn op de huidige – meer fysieke – methodiek voor het peilen van de mening van burgers over gemeentelijke plannen. Via de site www.deamstelverandert.nl zijn door de gemeente Amsterdam heel aardige ervaringen opgedaan met deze methode. In Waalwijk is

weekblad De Maasroute gestart met www.ditkanbeter.nu Een digitaal platform waar misstanden en ergernissen uit de buurt kunnen worden gemeld, maar ook een site waar bewonersinitiatieven elkaar kunnen vinden. Conclusie is dat de potenties van E-participatie/wijkmedia perspectiefrijk zijn en eigenlijk ook niet te ontlopen!

Onze verantwoordelijkheid zou er uit kunnen bestaan E-participatie te faciliteren door bijvoorbeeld een interactieve website voor het posten van ideeën, initiatieven en klachten door burgers. Dit zou kunnen worden aangevuld met links naar social media voor de dialoog tussen burgers. De Deventer Wijkkansenkaart is daarvan een goed voorbeeld. Daarnaast geldt dat het burgers in hun eigen initiatief helpt als zij kunnen beschikken over betrouwbare informatie en over informatie met wie zij zouden kunnen samenwerken. Deze informatie zouden wij via de wijkmedia beschikbaar kunnen stellen. Daarnaast is het onze rol om continu informatie op te halen vanuit deze wijkmedia over de behoeften, belangen etc. van onze burgers zodat wij ook blijvend naast de burgers kunnen staan en aldus de kloof tussen gemeente en burgers structureel verkleinen!

Naast het hebben van contact is voor aansluiting in de leefwereld van burgers ook diversiteit (of maatwerk) nodig. Indien de gemeente naast contact met namelijk óók beweging bij burgers wil, zullen de talenten en behoeften van verschillende burgertypen aangesproken moeten worden. Daar zit namelijk de motivatie, dié bron van activiteit moet aangesproken worden! Vooraf bedachte methoden doen dat maar beperkt. Illustratief is dat 87,5% van de Waalwijkse ondervraagden aangeeft geen gebruik te hebben gemaakt van activiteiten ter verbetering van de buurt. Qua blikrichting betekent het bovenstaande dat de gemeente bewoners niet langer moet vragen mee te gaan in haar initiatieven, maar andersom; de gemeente sluit aan op de initiatieven van burgers. Voor de inzet van de gemeente betekent dit veelal afstand nemen van (het opstellen van) vooraf bedachte methodieken, maar ook het naast elkaar laten bestaan van verschillende methodieken. De wijktafels zouden dus niet hét instrument voor bewonerscontact moeten zijn en het WOP niet hét instrument voor bewonersactivering in wijkontwikkeling. Voor de competenties van de gemeente betekent het een veel groter beroep op situationele vaardigheden.

3.1.1 Conclusies en blikrichting

Wordt met WGW de kloof tussen burger en gemeentebestuur verkleind? Ondanks jaren van intensieve inzet moet het antwoord op deze vraag voor het merendeel ontkennend zijn. Een verklaring daarvoor is dat ook WGW onvoldoende verbindingen tot stand heeft kunnen brengen tussen de verticale (de samenleving is maakbaar) gemeentelijke logica en de horizontale publieke ruimte. Alleen als deze verbanden wel gemaakt worden, zal het de gemeente lukken om in de leefwereld van burgers te gaan staan en aldus de kloof met die burgers te verkleinen.

Het slaan van verbanden noemen we in deze notitie horizontalisering. Om de stap naar horizontalisering mogelijk te maken dient voldaan te worden aan twee randvoorwaarden:

- raad en college moeten het debat verruimen naar waarden en beginselen in plaats van een beperking tot (er is dus geen verbod op) af- en aanspraken op SMART-doelstellingen;
- het handelen van de gemeente moet gebaseerd gaan worden op vertrouwen in burgers.

Om vanuit vertrouwen in contact te treden met burgers is uitbreiding van de huidige fysieke contactvormen naar het faciliteren van E-participatie/wijkmedia perspectiefrijk en tegelijkertijd onontkoombaar. Resultaten elders zijn inspirerend. Tenslotte is voor het aanspreken van de intrinsieke motivaties van burgers – om aldus beweging bij burgers tot stand te brengen – het kunnen “bieden” van diversiteit noodzakelijk. Dit betekent dat de gemeente burgers niet langer moet vragen mee te gaan in haar initiatieven, maar andersom! In het verlengde daarvan geldt dat de gemeente veelal afstand neemt van het vooraf bedenken van methodieken die “goed zijn voor de burger”. Het betekent tenslotte ook dat ambtelijke organisatie en bestuur meer situationele vaardigheden moet ontwikkelen.

3.2 Wordt met WGW de betrokkenheid van inwoners bij de leefomgeving vergroot?

Over bewonersbetrokkenheid staat in het rapport van de Rkc een tweetal interessante constatering:

- 22% v/d burgers vindt dat de eigen activiteiten voor een betere leefomgeving zijn toegenomen;
- 49% ervaart dat activiteiten van anderen voor een betere leefomgeving zijn toegenomen.

Deze constatering lijken in eerste aanleg tegenstrijdig, ze zijn het niet! De verklaring daarbij zit hem in de overall-conclusie van de Rkc dat wijkgericht werken slechts een select gezelschap aan actieve wijkbewoners heeft kunnen betrekken. De aanbeveling van de Rkc is om op het activeren van deze niet-actieve burgers een instrumentarium te ontwikkelen. En daar wringt hem de schoen!

Als overheid – en dus ook als gemeente – hebben wij ons bedacht tot fabrikant van sociale verbanden. Daarbij is het onze reflex om als we grip verliezen nieuwe instrumenten te bedenken, die gebaseerd zijn op eenzelfde institutionele logica. Met het oppakken van de rol als fabrikant van bewonersbetrokkenheid creëert de gemeente de verwachting dat ze deze betrokkenheid kan activeren. Daarvan is echter slechts in beperkte mate sprake. Het doorbreken van deze “fabrikantenrol” en het bieden van ruimte aan de samenleving om verantwoordelijkheid te nemen en met nieuwe ideeën te komen vraagt van de gemeente het vermogen om kritisch naar zichzelf te kijken. De Engelse regering stelt vanuit het concept van de Big Society vragen als: “What is it that we’re doing that’s stopping you citizens from doing what you want to do? How can we stop stopping you?” Samengevat lijkt er maar een beperkte activeringsmogelijkheid voor de gemeente weggelegd te kunnen zijn. Bij de gemeentelijke rol passen aldus meer woorden als bescheidenheid en facilitering. In essentie betekent dit dus dat de gemeente vooral ruimte zou moeten bieden voor het laten ontstaan van verantwoordelijkheidsbesef bij burgers door zelf terug te treden. Het Waalwijkse coalitieakkoord spreekt over “het bieden van ruimte aan burgers door een kwalitatieve en slanke ambtelijke organisatie”. Naast zelf terug treden zou de gemeente tevens ruimte kunnen bieden aan burgers door professionals op “gepaste afstand te zetten”. Het verleggen van een deel van het budget voor opbouwwerk van De Twern naar de wijkbudgetten (past in raadsbesluit Toekomst buurtwerk) – zodat burgers zelf kunnen kiezen voor de inzet van opbouwwerk – past hierbinnen.

Maakt de gemeente geen ruimte voor burgerkracht dan ontstaat “crowding out citizenship”. Dit betekent dat de gemeente door haar gedrag de actieve inzet van burgers

voor het algemeen belang ondermijnt, wanneer de gemeente werkt vanuit het idee dat burgers alleen reageren op prikkels (vanuit door de gemeente bedachte instrumenten) en dat ze op deze wijze aangestuurd moeten worden. Het effect van een dergelijke beloning is dat de intrinsieke motivatie van burgers afneemt. Het ondermijnt persoonlijke verantwoordelijkheid en zelfregulering. Het weer vanuit vertrouwen beschikbaar stellen van ruimte voor zelfregulering om burgers zelf te laten ontdekken wat goed werkt is een cruciale opgave voor de gemeente indien het doel is bewonersbetrokkenheid daadwerkelijk te stimuleren.

Overigens bestaat in Nederland best de vaardigheid en de wil bij burgers om het zelf te organiseren. Nederland komt blijkens de Trendrede naar voren als meest ondernemende land van de EU. Die ondernemende inslag kent een lange traditie, de schutterij op de Nachtwacht is burgerinitiatief ten top. Maken we een sprong naar het heden dan zien we dat de Waalwijkse buurtpreventieteams – die sterk leunen op eigen activiteit van burgers – blijkens het onderzoek van de RkC het meest bijdragen aan de betrokkenheid bij de buurt. Veel meer dan de realiteit vanuit de samenleving blijkt dan ook ons eigen Thorbeckiaans maatschappijbeeld – de burger kan het niet aan – in de weg te staan aan het bereiken van onze eigen doelen!

Om de noodzakelijke ruimte voor zelfregulering te bieden is een beperking tot de gemeentelijke kerntaken én het bewaken van het algemeen belang van importantie. Uit de strategische visie is op te maken dat het daarbij in ieder geval gaat om de ondersteuning aan "hen die het nodig hebben". Daarnaast natuurlijk de zorg voor schoon, heel en veilig. Bij het algemeen belang gaat het in ieder geval over het voorkomen van NIMBY-effecten, maar ook de zorg voor een sociaal cohesieve samenleving wordt als een van gemeentewege mede te bewaken algemeen belang gezien. Alhoewel de gemeente op dat onderdeel dus geen fabrikantenrol heeft, wil dat dus niet zeggen dat zij daarvoor geen wakend oog dient te hebben. Uitvoering van voornoemde kerntaken en bewaking van het geschetste algemeen belang moet overtuigend worden uitgevoerd. Voor de andere domeinen geldt voor de invulling van de gemeentelijke regierol het credo "sturen met de pink en ruimte bieden door terug te treden"! Dat betekent dus het niet langer bedenken van instantioplossingen waarvan de verwachting wordt gewekt dat ze burgers vanuit een top-down benadering betrokkener maken. Wat het wel betekent is dat de gemeentelijke toestemming tot handelen op die domeinen in de samenleving wordt gelegd. Om voeding te krijgen voor deze toestemming tot handelen dienen we verbinding te krijgen met de collectieve burgerkracht van de gemeente. Eerder is aangegeven dat daarvoor een stap opzij zal moeten worden gezet in de systemen van burgers.

3.2.1 Conclusies en blikrichting

Wordt met WGW de betrokkenheid van inwoners bij de leefomgeving vergroot? Evenals in het RkC-rapport wordt hier geconstateerd dat het bevestigende antwoord op deze vraag slechts geldt voor een selecte groep burgers. De RkC adviseert in vervolg op deze constatering, tot het maken van vervolgstappen in het actief krijgen van burgers. De mogelijkheden voor de gemeente om burgers actief te krijgen lijken echter beperkt. Van een fabrikantenrol van de gemeente op het gebied van burgeractivering kan nauwelijks sprake zijn. Sterker nog, steeds weer blijkt die fabrikantenrol de intrinsieke motivatie van burgers om in beweging te komen/blijven af te remmen. Het credo zou dan ook moeten zijn om burgers vanuit vertrouwen ruimte te bieden voor zelfsturing. Het bieden van die ruimte is essentieel voor het loskomen van een reeds breed in de samenleving bestaande voedingsbodemp voor activiteit. Het beginpunt van gemeentelijke activiteit verschuift

daarmee – behoudens bij de gemeentelijke kerntaken – van het gemeentehuis naar de burgers. Deze verschuiving van het initiatief vraagt van de gemeente oefeningen in het omgaan met onzekerheid. Onderdeel van deze oefeningen is de acceptatie van de onvolkomenheden van de samenleving. Het laten bestaan van deze onzekerheid moet door de gemeente echter niet worden gezien als een zwaktebod maar als een vereiste voor betrokkenheid en beweging bij burgers!