

# De hoogste dichtheid van buurtcentra in Europa

## Samenwerkend bestuur en bewonersparticipatie in achterstandswijken in Den Haag

**Overheden doen steeds meer moeite om bewoners van achterstandswijken te betrekken bij de beleidsvorming, maar diezelfde bewoner stemt, als hij al gaat stemmen, rustig tégen de zittende politieke partijen. Het lijkt niet altijd tot bewoners van achterstandswijken door te dringen dat ze vaal wel degelijk invloed kunnen uitoefenen. Gemeenten proberen participatie te verbeteren door samenwerkend bestuur, zoals in twee achterstandswijken in Den Haag.**

KARIEN DEKKER

De Nederlandse politiek erkende armoede in de jaren negentig als een maatschappelijk probleem. Zo verscheen de nota 'De andere kant van Nederland' van toenmalig minister Melkert (Sociale Zaken). Ook is er vanaf het midden van de jaren negentig sociaal, economisch en fysiek beleid ontwikkeld, gericht op het bestrijden van sociale uitsluiting en armoede: het grotestedenbeleid. Participatie van bewoners in het besluitvormingsproces is een klein onderdeel van zogeheten 'sociale insluiting', die in het grotestedenbeleid vooral wordt gezien als middel om de sociale positie van bewoners in achterstandswijken te verbeteren. Daarnaast is het idee dat de verschillende doelgroepen vaak zelf het beste weten wat goed voor hen is en hoe dat kan worden bereikt.

Er zijn verschillende manieren waarop de gemeente door samenwerkend bestuur de participatie van bewoners in achterstandswijken kan bevorderen. In de Schilderswijk en Bouwlust, twee Haagse achterstandswijken, is geprobeerd de bewoners te betrekken bij de beleidsvorming. Na afloop zijn beleidsmakers in Den Haag ondervraagd over de resultaten van dit beleid in het kader van het Europese onderzoeksproject UGIS (de afkorting staat voor Urban Governance, Social Inclusion and Urban Sustainability), dat zich richt op de relatie tussen stedelijk beleid, samenwerkend bestuur en sociale cohesie. De interviews en praktijkvoorbeelden uit de Schilderswijk en Bouwlust zijn illustratief voor de manier waarop de gemeente Den Haag omgaat met bewonersparticipatie.

In het Engels heet het 'Urban Governance'. Bas Denters noemt het in zijn oratie aan de Universiteit Twente in 2002 'Samenwerkend Bestuur'. Hoe je het ook noemt, velen zijn het erover eens dat er een nieuwe manier is van beleid maken, met meer betrokkenheid van verschillende partners en minder autoriteit van het nationale overheidsniveau. Patsy Healy, hoogleraar aan de Universiteit van Newcastle-upon-Tyne, constateerde al vier jaar eerder dat de heersende top-down bestuursmodellen niet meer voldeden en dat er behoefte was aan invloed van lagere niveaus en samenwerking tussen private, publieke en bewonersorganisaties, om zo te komen tot een effectiever beleid. De eveneens Britse hoogleraar Robin Hambleton voegt daaraan toe dat deze vorm van samenwerkend bestuur wel betekent dat de druk op de lokale overheden erg is toegenomen: zij krijgen nog steeds, al is het minder, richtlijnen van boven (het nationale overheidsniveau) en moeten dit vertalen naar de lokale situatie. De richtlijnen samen met private partijen en bewoners omzetten in uitvoerbaar beleid is een gecompliceerde klus.

In de Nederlandse praktijk is deze omslag duidelijk zichtbaar. Tot ongeveer 1990 was er sprake van een sterk gecentraliseerde overheid, waar op landelijk niveau budgetten werden verdeeld en beslissingen werden genomen. Het tweede kabinet-Kok zette de nieuwe bestuurskundige inzichten om in beleid. In 1994 introduceerde zij het grotestedenbeleid. Van de steden werd nu verwacht dat zij in meerjarige ontwikkelingsprogramma's lokale prioriteiten vast gingen leggen in samenwerking met private partijen en bewoners.

De participatie van bewoners wordt door de beleidsmakers als essentieel onderdeel gezien in het grotestedenbeleid. Beleidsmakers kunnen goede sociale en politieke omstandigheden scheppen voor de participatie van bewoners door te zorgen voor voldoende institutionalisering van de positie van de bewoners. In de praktijk betekent dit, dat de beslissingen voor iedereen toegankelijk moeten zijn en dat bewoners dus toegang hebben tot informatie. Bovendien moeten de bewoners de mogelijkheid hebben om beslissingen te nemen. Ze moeten concrete zeggenschap krijgen. Dat kan door maatregelen te nemen die de positie van de bewoners versterken. Bewonersorganisaties kunnen worden ondersteund met geld, kennis en faciliteiten. Overigens is het niet zo dat bewoners alles voor het zeggen krijgen in het samenwerkend bestuur. In Nederland hebben politici, als democratisch gekozen volksvertegenwoordigers, een controlerende en sturende functie en daarmee altijd het laatste woord. Vanuit het bestuur kan er van alles worden geregeld voor de participatie van bewoners, maar wat drijft een bewoner ertoe om zich in te zetten voor de buurt en zich te mengen in politieke discussies? Motivatie en beschikking over kennis, financiën en sociaal kapitaal blijken bepalend voor een groot deel van de civiele en politieke participatie.

### Gering vertrouwen in de politiek

De motivatie van een bewoner om te participeren komt vaak voort uit onvrede met de situatie in de buurt, maar ook uit plichtsgevoel. Nieuwkomers in Nederland hebben soms een andere opvatting over wat tot hun rechten en plichten behoort en dat leidt er ook toe dat zij een andere motivatie hebben om te participeren.

Behalve motivatie zijn er andere voorwaarden om te kunnen participeren. Tijd, geld en opleiding zijn hierbij belangrijk. Tijd is voor de meeste mensen kostbaar, dit probleem komt onder alle lagen van de bevolking voor. Geld en opleiding zijn vaak schaars in achterstandssituaties en dat geldt nog sterker voor allochtonen dan voor autochtonen. Een tekort aan geld en opleiding kan ervoor zorgen dat mensen niet in staat zijn te participeren in de buurt: men weet niet hoe het werkt, men heeft onregelmatige werktijden waardoor participatie niet mogelijk is,

enzovoorts. Vaak worden voor de ondersteuning van bewoners op dit vlak opbouwwerkers ingezet door de gemeente.

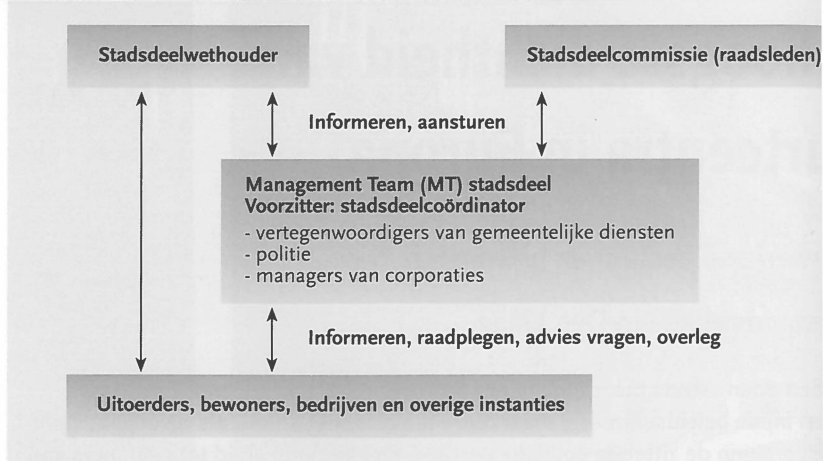
Een tekort aan financiën en kennis kan worden gecompenseerd door sociaal kapitaal, zoals sterke onderlinge netwerken en vertrouwen in het luisterend en handelend vermogen van politici en ambtenaren. De kans dat zich in achterstandsbuurtten voldoende sociaal kapitaal ontwikkelt lijkt echter gering.

Mensen in een achterstandssituatie (allochtonen, lager opgeleiden, mensen met een laag inkomen en uitkeringsgerechtigden) kenmerken zich vaak door persoonlijke machteloosheid en een gering vertrouwen in de politiek en het ambtelijk bestel.

Het welzijnswerk en het opbouwwerk in Nederland vervullen een belangrijke rol in het opbouwen van sociaal kapitaal, sociale netwerken en vertrouwen. Er worden, vaak samen met bewoners, allerlei activiteiten georganiseerd zoals uitjes, gezamenlijke maaltijden en activiteiten voor jongeren. Door deelname aan dergelijke activiteiten leren bewoners elkaar kennen, krijgen ze meer zelfvertrouwen en is de kans groter dat ze ook samen iets ondernemen als dat nodig is.

Iedere stad heeft bij aanvang van de tweede periode in het Grotestedenbeleid (1999-2002/3) een document moeten maken in overleg met alle betrokken partijen in de stad, waarin alle intenties op een rij worden gezet. Het Haagse document heet 'De kracht van Den Haag'. Uit dit document en de interviews blijkt dat Den Haag trots is op de manier waarop het de participatie van bewoners in beleidsvorming aanpakt. De gemeente ziet zichzelf als een vernieuwer op het gebied van samenwerkend bestuur. In 'De kracht van Den Haag' staat dat de gemeente groot belang hecht aan de participatie van verschillende partijen, zoals de private sector en bewoners. De samenwerking moet, zo wordt gesteld, geïntensiveerd worden op stadsdeelniveau.

Dit wordt de gebiedsgerichte aanpak genoemd, waarbij in ieder gebied de fysieke, sociale en zo mogelijk ook de economische maatregelen op elkaar worden afgestemd. Bij dit afstemmingsproces is het de bedoeling dat alle partijen betrokken worden: woningcorporaties, middenstanders, bewoners, politie, welzijnswerk, gemeentelijke diensten,



Organogram van participatie in Management Teams in Den Haag.

scholen, ziekenhuizen, enzovoorts. Hiervoor is per district een managementteam in het leven geroepen, waarbij bewoners een adviserende rol vervullen. De voorzitter hiervan is de stadsdeelcoördinator, een ambtenaar van de Bestuursdienst van de gemeente. Bewoners hebben ook het recht op inspraak en participatie buiten het districtsgebonden managementteam om. Zij kunnen dus direct reageren op voorgenomen besluiten van de gemeenteraad. Om de afstand tussen stadsbestuur en buurtbewoners te verkleinen, heeft iedere wijk nu een eigen wethouder die als aanspreekpunt fungeert voor de bewoners. Behalve een ambtelijke vertegenwoordiging is er dus ook een politieke vertegenwoordiging in de wijken.

### Versplintering van krachten

De wijk Bouwlust is na de oorlog gebouwd voor de doorsnee burger. In deze ontstaansperiode van Bouwlust was de saamhorigheid onder de vrij homogene bevolking groot en gold er een sterk gevoel van burgerzin. Toen de gemeente aan het begin van de jaren '90 met een revolutionair plan kwam waarin veel gesloopt zou gaan worden in de wijk ontstond er felle weerstand onder de bewoners. De protesten waren heftig genoeg om de plannen tegen te houden en de bewoners werden uitgenodigd om met een alternatief op tafel te komen. Dit is voor een redelijk deel overgenomen in het Wijkplan. Echter, tegen de tijd dat het Wijkplan gereed was (in 1998) was de samenstelling van de bevolking van Bouwlust veranderd. De autochtonen die het konden betalen waren vertrokken naar betere wijken en waren vervangen door een grote diversiteit aan allochtone bevolkingsgroepen.

De nieuwe bewoners organiseren niet zo gemakkelijk samen met atone zestigplussers. Er ontstonden kleine belangengroeperingen, vaak gebaseerd op etniciteit, waardoor versplintering van krachten plaatsvond. Voor het opbouwwerk en het welzijnswerk betekende dit eveneens dat de aandacht verdeeld moest worden over een groot aantal verschillende groepen: een heel verschillende aanpak beldden. In Bouwlust wordt veel geklaagd over het tekort aan sociaal- en opbouwwerkers door onvoldoende geld. In de krachten die er zijn, worden ingezet. De groepen die de meest duidelijk overlast veroorzaken (zoals rondhangende jongeren), waardoor minder opvallende groepen (zoals verenigingen van ouderen) niet of nauwelijks bevestiging krijgen. Er zijn slechts enkele ondersteunende punten in de wijk. Door de steeds groter wordende problemen en ingrijpende herstructureringsmaatregelen beseffen gemeente en corporaties nu dat men daar tekort is gesloten. Naast de inzet van de bewoners speelt de openheid van het samenwerkend bestuur een grote rol in de participatie.

Bouwperiode	1941-1945
Aantal inwoners	23.000
Werkzoekenden*	11.000
Meergezinswoningen	850
Nederlanders*	53%
Kinderen t/m 19 jaar	25%
65-plussers	20%

\*gegevens 2001, overige 2002

Bouwlust

Bron: website Gemeente Den Haag

van bewoners. De stadsdeelcoördinator is een sleutelpersoon in het participatieproces. Op het stadsdeelniveau wordt het beleid, zoals dat is geformuleerd door de gemeentelijke overheid, vormgegeven in de praktijk. De coördinator van Bouwlust benadrukt dat, naast de gemeentelijke organisaties en de woningcorporaties, bewoners en bedrijven heel belangrijk zijn in beleidsvormingsprocedures. Ze houdt zich daarbij aan de officiële organen die zijn ingericht voor de participatie van deze groepen. Indien het onderwerp één van deze groepen betreft, worden zij geïnformeerd en geconsulteerd. Dat wil zeggen dat er door de betrokkenen een advies wordt geformuleerd, wat de overheid en corporaties al dan niet kunnen overnemen. Bewoners hebben dus geen beslissingsbevoegdheid.

### Wel inspraak, geen zeggenschap

De Schilderswijk is gebouwd rond 1900 en staat bekend als het grootste aaneengesloten stadsvernieuwingengebied van Europa. De Schilderswijk kent een lange periode van intensieve bewonersparticipatie. Na een periode van intensieve bewonersbemoeienis tijdens het project 'bouwen voor de buurt' in de jaren tachtig nam de bewonersinvloed af aan het begin van de jaren negentig. De bewoners waren niet langer in staat het met elkaar eens te worden over de te varen koers en de belangrijkste bewonersorganisatie viel uit elkaar. Verschillende organisaties vervolgden hun activiteiten, maar intussen hadden de ambtenaren de touwtjes weer stevig in handen. De traditie van een sterke invloed van bewonersorganisaties zit echter stevig geworteld in de geesten van de ambtenaren die betrokken zijn bij de Schilderswijk, waardoor de contacten nog zeer frequent zijn. Er wordt



Foto Karim Dekker

De Schilderswijk in Den Haag heeft een grote dichtheid aan kleinschalige buurtcentra, afgestemd op de vele verschillende bevolkingsgroepen.

wel eens gekscherend gezegd dat de Schilderswijk de hoogste dichtheid van buurtcentra in Europa heeft, en dat lijkt niet eens overdreven te zijn. Op vrijwel iedere straathoek is iemand beschikbaar voor ondersteunende en emancipatoire activiteiten.

De laatste jaren is het besef gerezen dat het steunen van een klein aantal, voornamelijk autochtone bewonersorganisaties niet voldoet in een wijk als deze. Enige tijd geleden is een proef gestart waarbij subsidies niet langer worden toegekend aan een vast aantal bewonersorganisaties, maar waarbij ieder initiatief voor een activiteit in principe gesteund kan worden. De gemeente hoopt op deze wijze nieuwe en andere groepen te bereiken voor uiteenlopende onderwerpen. Als de proef goede resultaten oplevert wordt dit model ook in andere wijken toegepast.

Net als Bouwlust heeft de Schilderswijk een stadsdeelcoördinator. Hij is zich heel bewust van de democratische functie van een gekozen stadsbestuur. In zijn ogen hebben de bewoners zelf de kans gehad om hun vertegenwoordigers te kiezen en hoeven zij zich vervolgens niet druk te maken over een groot aantal zaken. Zijns inziens zijn zij ook niet in staat om grootschalige en lange-termijnbeslissingen te nemen. In het managementteam hebben bewoners, net als in Bouwlust, wel inspraak maar geen zeggenschap. Anders dan de stadsdeelcoördinator van Bouwlust is hij zich sterk bewust van de ontoegankelijkheid van de ambtelijke organisatie voor plannen van de bewoners. Hij zegt: „Er is

een positief klimaat om initiatieven te ondersteunen, maar er is wel een aantal problemen. Wij verwachten kant en klare plannen. Mooi geschreven, met een begin, een inhoud en een eind. Maar ik zei al, mensen in de Schilderswijk komen overal vandaan, dat is niet altijd handig met het formulieren van zaken. Dus de ambtenaar zal iets meer een andere houding aan moeten nemen tegen deze bevolkingsgroepen dan wat we normaal gewend zijn.” Uit het citaat blijkt duidelijk dat de coördinator gevoelig is voor goede plannen van de bewoners. Hij voegt er aan toe dat de gemeente de grote diversiteit aan bevolkingsgroepen beter zou moeten ondersteunen.

In hoeverre voldoet het beleid van Den Haag nu aan eisen van goed samenwerkend bestuur? Kenmerkend voor het samenwerkend bestuur is dat het gericht is op een intensievere samenwerking met verschillende partijen, onder wie bewoners en hun organisatie, waarbij duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden en inbreng zijn gemaakt. In Den Haag ervaart men problemen met het maken van duidelijke afspraken en men loopt vaak aan tegen onduidelijkheden over beslissingsbevoegdheden. De huidige organisatie geeft ruimte voor interpretatie van de leidinggevendenden, zoals in de managementteams door de stadsdeelcoördinatoren. Het is echter de vraag of de inbreng van bewoners helemaal vastgelegd moet worden. Alles wat dichtgetimmerd is, geeft immers geen ruimte voor afwijkende initiatieven.

Bouwperiode	begin 20ste eeuw
Aantal inwoners	33398
Werkzoekenden*	17,1%
Meergezinswoningen	88,9%
Nederlanders*	13,3%
Kinderen t/m 19 jaar	37,8%
65-plussers	5,6%

\*gegevens 2001, overige 2002

Schilderswijk

Bron: website Gemeente Den Haag



(Foto Karien Dekker)

*Nieuwe openbare ruimte in de Schilderswijk, tot stand gekomen door bewonersparticipatie.*

Het tweede element in het samenwerkend bestuur dat zich richt op bewonersparticipatie is de ondersteuning van bewoners met geld, kennis en faciliteiten. Hiervoor wordt het opbouwwerk ingehuurd. De inzet van opbouwwerkers is in de twee onderzoekswijken heel verschillend van aard; in Bouwlust extensief en traditioneel, in Schilderswijk intensief en innovatief. De pilot in Schilderswijk is veelbelovend in die zin dat er meer en nieuwe bewonersgroepen worden ondersteund. Het is de vraag of een dergelijke kleinschalige, laagdrempelige en intensieve vorm van ondersteuning ook toe te passen is in andere wijken, al was het maar uit financieel oogpunt.

Dit leidt al naar het derde kenmerk, het opbouwen van sociaal kapitaal. Ook hier zien we grote verschillen tussen Bouwlust en de Schilderswijk. In Bouwlust werd er tot voor kort mondjesmaat ingezet op dit vlak. In de Schilderswijk is men al decennialang bezig met het opbouwen van sociaal kapitaal en de organisatie hiervan is heel stevig. De bevolkingsamenstelling is van groot belang bij het opbouwen van sociaal kapitaal. In beide wijken is het zichtbaar dat een grote diversiteit aan bevolkingsgroepen moeizamer netwerken bouwt en minder goed in staat is zich te mobiliseren. Kennis en kunde om zich ondanks de diversiteit te organiseren wordt dan nog belangrijker.

Samenvattend kan worden gesteld dat de gemeente zich erg inzet om bewoners te laten participeren in beslissingstrajecten tijdens beleidsvorming, maar dat daar nog wel enige haken en ogen aanzitten. Veelbelovende initiatieven zoals het project voor bewonersparticipatie in de Schilderswijk staan erin met een goede organisatie. De succesvolle organisatie vraagt veel van de gemeente én bewoners. Om participatie een succes te laten zijn moeten de bewoners in staat zijn om zich in te zetten. De organisatorische structuren die de gemeente aanbiedt moeten hierin ook in staat stellen daadwerkelijk te participeren.

**Karien Dekker is als onderzoeker werkzaam bij het Urban and Regional research centre (URU) van de Universiteit Utrecht**

#### Literatuurselectie

- Denters, S.A.H. (2002). Grootstedelijk bestuur: over stedelingen en stadsbestuurders. Rede uitgesproken bij het aanvaarden van het ambt van bijzonder hoogleraar in Grotestedenbeleid aan de faculteit bestuurskunde van de Universiteit Twente.
- Dekker, K., J. Beaumont, R. van Kempen (2002). Urban Development Program in The Hague, a preliminary assessment. Urban Research Centre Utrecht.
- Engbersen, G., J.C. Vrooman, E. Snel (2000). Balans van het armoedebeleid. De jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam University Press.
- Gemeente Den Haag (1999). De kracht van Den Haag, een stad die actief investeert in mensen, hun werk, wonen, cultuur en recreatie. Haags plan grotestedenbeleid (GSB/ISV) periode 2000-2003/4.
- Healy, P., S. Cameron, S. Davoudi, S. Chatterjee & A. Madanipour (1995), Managing Change in The New Urban Context. Chichester: Wiley.
- Hambleton, R. (2000), Modernising public management in local government. Urban Studies, 37, 5/6, pp. 931-950.
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (1995), De andere kant van Nederland. Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting.