



Over het sturen op perspectief voor wijken

Richting!

Freek de Meere
Hans Boutellier



Richting!



Over het sturen op perspectief voor wijken

Auteurs
Freek de Meere
Hans Boutellier

Utrecht, mei 2021

Inhoud

1	Wat de inzet is	4	7	Verticale richting voor horizontaal perspectief	20
	Inleiding	4		Verticale richting	20
	Actuele urgentie en condities	5			
	Een politiek-normatief offensief	5	8	Besluit – de concrete inrichting in zes punten	23
				Tot slot	24
4	Het wijkenbeleid in de afgelopen jaren	7		Literatuurlijst	25
	Einde van nationaal beleid	7			
	Nieuwe ontwikkelingen	8			
	Een nieuwe richting	8			
5	Besturen van multi-problematiek	10			
	De wíl tot samenwerken	10			
	Blijven steken in het proces	11			
	Ordering in complexiteit	11			
	Criteria voor slagvaardigheid in samenwerking	13			
	Tussentijdse conclusie	14			
6	De crux: verticale verbindingen	15			
	Nationaal Programma Rotterdam Zuid	17			
	City Deals	18			
	Multilevel governance	18			
	Tussentijdse conclusie	19			

1 Wat de inzet is

Inleiding

Een nieuw wijkenbeleid hangt in de lucht. Of misschien moeten we spreken van stedelijk beleid, of anders van gebiedsgericht beleid - over de exacte benaming kan nog gesteggeld worden. Feit is dat alom de noodzaak wordt ingezien van meerjarige, doelgerichte inspanningen om in specifieke gebieden extra in te zetten op sociaal-maatschappelijke problemen. Voor het gemak blijven we hier spreken van wijkenbeleid. Het gaat dan met name om die wijken en gebieden waar de problemen zich opstapelen. Als er gesproken wordt van multiprobleemhuishoudens, dan gaat het immers ook al gauw over multiprobleemwijken. Schulden en armoede, gezondheidsproblemen en werkloosheid, schooluitval en criminaliteit – als die problemen bij personen, huishoudens en wijken bij elkaar komen: dan moet daaraan gewerkt worden.

Het gaat om de culminatie van problemen in grote domeinen, waar over het algemeen al veel gedaan wordt: huisvesting, ruimtelijke ordening, energietransitie, transformatie sociaal domein, aanpak ondermijnende (drugs)criminaliteit, gezondheidszorg, onderwijsbeleid en zo nog wel meer. Op die domeinen wordt per onderwerp algemeen beleid gevoerd voor heel Nederland dat van belang is voor alle gemeenten. Dit essay is echter eerst en vooral gericht op wijken waar de sociale problemen zich opstapelen. Daar ligt het volgende principiële uitgangspunt aan ten grondslag: beleid dient effect te hebben op de plaatsen waar het er het meest toe doet. Van daaruit kan worden verbreed naar andere wijken, gemeenten en gebieden.

Dit uitgangspunt staat haaks op de (vaak impliciete) standaard: beginnen waar in eerste instantie het meeste resultaat is te behalen. Die houding past bij de zogenaamde 'outputsturing', maar heeft een pervers effect. Het suggereert succes, maar verhoogt de achterstand bij de achterblijvers. We zien het bij gemeenten, maar ook bij veel organisaties: laag hangend fruit is snel geplukt, maar de rest dreigt te worden aangevreten. Het is het eerste uitgangspunt voor de besturingsfilosofie die we in dit essay uiteenzetten: *zet in op verbetering van de meest beroerde situaties; de wijken waar de problemen zich opstapelen, en waar perspectief op een betere toekomst het meest urgent is*. Op basis van de Leefbarometer gaat het dan om circa 150 wijken. Wijken waarvoor in een manifest van burgemeesters van vijftien gemeenten ook aandacht is gevraagd in relatie met de coronacrisis, die daar extra hard toeslaat.¹

Dit zijn ook de wijken waarover we schreven in de drie essays die aan deze vierde vooraf gingen. Achtereenvolgens schreven we over 'weerbare wijken tegen ondermijning', 'de justitiële functie bij sociale achterstand' en over 'een gekantelde inzet op werk, onderwijs en hulpverlening'. In deze essays beargumenteren we de noodzaak van een sociaal offensief, doen we voorstellen voor een beleidsfilosofie en suggereren we werkwijzen. In dit essay gaat het over het besturen van de aanpak. Multiproblematiek vraagt om de inzet van veel partijen – zeker in het overgeorganiseerde Nederland. Dat vraagt om krachtig bestuur, dat wil zeggen *governance*, een in de Nederlandse beleidswereld ingeburgerd Engels woord, dat we hier eenvoudigweg definiëren als 'de organisatie van samenwerking'. We vatten ons advies met één woord samen, dat ook de titel van het essay is geworden: *richting!* Wat is er nodig om richting te krijgen in de aanpak van wat we 'perspectiefwijken' zullen noemen.

¹ Manifest-kwetsbare-gebieden.pdf (g40stedennetwerk.nl).

Actuele urgentie en condities

We constateren dat wijkenbeleid integraal beleid moet zijn – het gaat om een stapeling van problemen. De oorzaken van die stapeling zijn velerlei en zowel van sociaaleconomische als sociaal-culturele aard. De gevolgen van de coronacrisis zijn groot en komen bovenop de beleidswijzigingen en bezuinigingen op sociale huisvesting en sociaal beleid.² Bovendien kwam er per 2012 een definitief einde aan het wijkenbeleid. Analyses laten zien dat vanaf dat moment de kloof tussen multiprobleemwijken en de andere stadswijken is gegroeid (Uyterlinde, 2017). Er ontstaat een voedingsbodem voor ondermijnende criminaliteit, die verdere verloedering teweegbrengt. Er bestaat *nieuwe urgentie* (kader 1), maar er zijn ook *nieuwe condities* waaronder een *nieuwe aanpak vorm* kan krijgen (kader 2).

Kader 1 - Nieuwe urgentie

1. Een groeiende kloof in woonomstandigheden en sociale kansen voor bewoners ten opzichte van andere wijken.
2. Het samenkomen van diverse sociale problemen in veel huishoudens in sommige wijken.
3. Een proces van ondermijning van de lokale kwaliteit door (drugs)criminaliteit en navenante ontwikkelingen.

2 De decentralisaties in het sociale domein en de herziening van de woningwet, die de facto gepaard gingen met bezuinigingen.

Kader 2 - Nieuwe condities

1. Woningcorporaties zijn meer gebonden, maar er is een roep om nieuwe inzet op leefbaarheid en woningen met middenhuren.
2. De transformatie van het sociale domein is in volle gang, maar heeft nog onvoldoende integraal effect.
3. Veiligheid (handhaving en justitie) kan meer aansluiten bij stedelijke vernieuwing dan tot nu toe het geval was.

We hebben er in de eerste drie essays uitgebreid over geschreven. Ze geven alle redenen om opnieuw in te zetten op stedelijk beleid, te beginnen in de meest achtergestelde wijken waar perspectief noodzakelijk is (perspectiefwijken). Het gaat hierbij om een tweeledig sociaal offensief dat negatieve ontwikkelingen begrenst én maatschappelijke kansen vergroot. Dergelijk beleid vraagt om een beleidsfilosofie die verder gaat dan goede intenties: het moet daadwerkelijk perspectief bieden, in aansluiting op hun persoonlijke ontwikkelbehoeften. De coronacrisis geeft daarbij aanleiding om het momentum te benutten. Bewoners in perspectiefwijken hebben behoefte aan ruggensteun, zowel materieel als emotioneel – ze willen toekomst.

Een politiek-normatief offensief

Nieuw beleid vraagt om een overtuigend verhaal. We geven enkele bouwstenen op basis van de eerdere essays.

1. *Sociaaleconomische ongelijkheid* - De welvaartsmaatschappij heeft gewerkt, maar lang niet voor iedereen. De sociaaleconomische ongelijkheid is in de afgelopen decennia toegenomen. Wat betreft de inkomensverschillen scoort Nederland internationaal gezien redelijk goed (Gini-indexcijfer 33),

maar wat opvalt is dat vooral burgers met praktijkopleidingen achterblijven. Ook de verschillen in vermogen zijn groot en worden steeds groter. Volgens het CBS bezit de rijkste 10% meer dan de helft (61%) en de rijkste 1% bijna een kwart (23%) van het totaal. In een enquête van de VNG lieten vrijwel alle leden (94%) weten deze vermogensverschillen te groot te vinden.³ De ongelijkheid tussen burgers is volgens de meeste politieke partijen niet langer verdedigbaar.

2. *Samenhang in problemen* - Het ontbreekt veel mensen momenteel aan een toekomstperspectief, omdat er sprake is van een stapeling van problemen in huishoudens, geconcentreerd in bepaalde wijken en regio's. Dan gaat het om samenhang tussen onderwijs, gezondheid, werk, schulden, taalbeheersing, wonen, leefbaarheid en veiligheid. Recent nog liet een rapport van koepelorganisatie voor woningcorporaties Aedes zien dat zich een tweedeling in buurten ontwikkelt: de problemen in kwetsbare wijken zijn toegenomen.⁴ Deze bevindingen sluiten aan bij die van de recente Leefbarometer, *Leefbaarheid in Nederland 2018* (2019). De leefbaarheid is gemiddeld vooruitgegaan, maar blijft in een aantal steden en regio's juist achter. De kentering doet zich voor sinds 2012; toen kwam er een eind het nationale wijkenbeleid.
3. *Morele fragmentatie* – Het individualisme viert hoogtij, door neoliberaal beleid, sociale media, groeiende vlottendheid en (migratie)diversiteit). De levensloop is een project geworden, een eigen onderneming, waarin vooral de eigen verdiensten tellen (de meritocratie). Als je niet zo sterk in je schoenen staat en het je ontbreekt aan de diverse soorten kapitaal (economisch, sociaal, lichamelijk, mentaal, cultureel), dan is het moeilijk om je weg te vinden en een eigen toekomst te ontwerpen. Het ontbreekt

aan een gezamenlijk verhaal. Gemeenschappelijkheid is vooral te vinden in de rol van de overheid, die staat voor het algemeen belang. Deze kampt echter met verbureaucratiseerde instituties en de over-geprofessionaliseerde publieke diensten (denk aan de toeslagenaffaire). Veel Nederlanders voelen zich niet aangesloten op de 21^e-eeuwse welvaartsstaat.

Deze drie problemen – sociaaleconomische ongelijkheid, de stapeling van problemen en morele fragmentatie – doen zich voor in een samenleving die sowieso sterk aan verandering onderhevig is. Dan gaat het over technologie en *big data* en over de toenemende verscheidenheid tussen én binnen bevolkingsgroepen.⁵ Ook veiligheidsvraagstukken nemen een ander karakter aan. In de complexe context van ongelijkheid, stapeling en fragmentering nestelen zich vormen van onwenselijk en onwettig gedrag die het reeds wankel systeem verder op de proef stellen. 'Ondermijning' is een modewoord, maar modewoorden zijn er niet voor niets. Het staat voor complexe en relatief onzichtbare processen in perspectiefwijken, die een omvattender respons vragen dan opsporing en handhaving.

In dit essay spreken we van een *normatief offensief*, waarbij het woord 'offensief' letterlijk moet worden begrepen: een aanval op ongelijkheid, stapeling en fragmentatie met een tweeledig perspectief: voor de bewoners in de wijken zelf en voor de samenleving die de ondermijnende effecten ondergaat van de sociale problemen. De samenleving waarin het adagium 'ieder voor zich' domineert heeft veel op zijn beloop gelaten. Een stevige politiek van repressief optreden tegen uitwassen en emanciperende ruggensteun van wijkbewoners is noodzakelijk. Een nieuwe fase van stedelijk beleid dient zich aan vanuit een nieuwe situatie: aard en complexiteit van problemen in circa 150 wijken zijn groot, terwijl de organisatie van het publieke domein verkokerd is en neigt naar sturing op output. De facto krijgen de moeilijkste situaties de minste aandacht.

3 https://www.ing.nl/media/4september-ingweekoverzicht_vermogen_tcm162-54752.pdf

4 *Veerkracht in het corporatiebezit* - update 2020: <https://www.aedes.nl/artikelen/klant-en-wonen/wijkaanpak-en-leefbaarheid/leefbaarheid/aedes-achterstandswijken-terug-in-nederland.html>

5 Zie in dit verband het programma van de WRR en het afsluitende rapport: *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving* | Rapport | WRR

4 Het wijkenbeleid in de afgelopen jaren

Nederland kent een traditie van gebiedsgericht werken en wijkvernieuwing. Sinds de Tweede Wereldoorlog investeren overheden en andere partijen om buurtverval te voorkomen. Aanvankelijk was het beleid vooral gericht op sanering, het opruimen van 'krotten' en de reconstructie in oude wijken. Toen de ergste woningnood was verlicht, startte het Rijk met een langlopend programma voor de aanpak van binnensteden. Midden jaren 90 waren de naoorlogse uitbreidingswijken aan de beurt, met het Grotestedenbeleid en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (GSB/ISV)⁶.

Tijdens het Grotestedenbeleid groeide de aandacht voor de sociale kant van de wijkaanpak. In 2005 pleit de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) al voor de 'sociale herovering' van de wijk met een sterke overheid en krachtige sociale spelers. Dit werd als antwoord geformuleerd op een groeiende anonimiteit, vervreemding, onveiligheid, criminaliteit en afnemend welzijn in zogenaamde 'hotspots'. In het daarop volgende Actieplan Krachtwijken selecteerde minister Vogelaar veertig wijken om deze in tien jaar om te vormen tot 'prachtwijken'. Onder druk van de economische crisis en een andere politieke wind werd de financiële ondersteuning van het krachtwijkenbeleid in 2012 vroegtijdig stopgezet.

6 Zie www.wijkwijzer.org

Einde van nationaal beleid

Naast de beëindiging van het wijkenbeleid, kregen in 2015 de decentralisaties in het sociaal domein en de herziening van de Woningwet hun beslag. In veel gemeenten belandde de wijkaanpak in een impasse, enerzijds vanwege bezuinigingen en anderzijds omdat er veel beleidsaandacht uitging naar andere vraagstukken. Wat overbleef is te kenschetsen als een verzameling zoektochten (Uyterlinde e.a. 2020). Deze zoektochten zijn vaak kort cyclisch en de continuïteit van de inzet is ongewis. De samenhang wordt eerder als sectoraal dan als integraal gekenschetst.

Het lokale speelveld is diffuus, partijen zijn op zoek naar gedeelde belangen en er wordt gepoogd lopende geldstromen te bundelen. De auteurs stellen dat voor de aanpak van complexe problemen, zoals ondermijnende criminaliteit en segregatie, de huidige benadering niet toereikend is. Het contrast van deze zoektocht met de planmatige, financieel gestuurde werkwijze van het Grote Steden Beleid en ISV is groot. Dit contrast is door Uyterlinde e.a. (2020) weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur: **Paradigmashift rond de wijkgerichte aanpak**

Grote Steden Beleid/ Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (1995-2015)

Proces	Financiering Aan de voorkant
Perspectief	Fysiek (i.s.m. sociaal en economie)
Samenhang	Integraal
Speelveld	Vastomlijnd
Belangen	Zoveel mogelijk gekoppeld
Focus	Aanbodgericht
Doelstelling	Output (SMART-doelen)
Tijdpad	Cyclus van vijf jaar

Wijkaanpak na 2015

Proces	Bundelen van lopende geldstromen
Perspectief	Vooralsociaal
Samenhang	Vooralsectoraal
Speelveld	Diffuus en flexibel
Belangen	Op zoek naar gedeeld belang
Focus	Vraaggericht
Doelstelling	Outcome (processturing)
Tijdpad	Kortcyclisch (continuïteit ongewis)

Het Rijk had de laatste jaren slechts een ondersteunende rol. Het richtte zich op het wegnemen van knellende wet- en regelgeving, kennisontwikkeling en monitoring. Een uitzondering hierop is het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ).

Nieuwe ontwikkelingen

De evaluaties van de eerdere wijkenaanpak laten beperkte vooruitgang zien in de wijken waar extra aandacht voor was.⁷ De positieve opbrengsten waren ook beleidsmatig: de bundeling van meerjarige subsidies, een toename van integraal en ontkokerd werken, de samenwerking tussen gemeenten en corporaties en het 'multipliereffect' van extra investeringsstromen in wijken (Marlet & Van Woerkens, 2010; Rigo, 2012; SCP, 2011). Vasco Lub (2013) spreekt kritisch van vooral symbolisch beleid, waarbij het reguliere werk onzichtbaar bleef of niet was aangehaakt.

Er is dus noodzaak bij een nieuwe aanpak kritisch te kijken naar de inzet en opzet van een programma dat de leefbaarheid in wijken opnieuw agendeert.

⁷ In *Betrokken wijken* (2015) constateert het SCP dat met het GSB/ISV stappen zijn gemaakt om de leefbaarheid en veiligheid in achterstandsbuurtten zijn gemaakt.

Het Ministerie van BZK is in 2019 gestart met een programma Leefbaarheid en Veiligheid om het nut en de mogelijkheden voor een nieuw gebiedsgericht beleid te verkennen. Aanleiding is het inzicht dat er gebieden zijn waar sprake is van een combinatie en cumulatie van opgaven. BZK noemt onder andere het onderwijs, werk, armoede en inclusie, veiligheid en ondermijning en wonen⁸. Daarnaast wijzen ervaringen vanuit de *Aanpak ondermijning* naar de noodzaak voor gebiedsgericht beleid (Noordanus 2020). Ook de Coronacrisis toont de stapeling van problemen inclusief een hogere besmettingsgraad, en geeft zo aanleiding om gebiedsgerichte aanpakken weer op de agenda te krijgen.⁹

Een nieuwe richting

Veel publicaties zien het licht over de wijze waarop nieuw wijkenbeleid zou moeten worden vormgegeven (zie daarvoor onder andere het nieuwe platform www.wijkwijzer.org). Een terugkerend element in deze bijdragen is de lange adem die benodigd is voor een effectief nieuw wijkenbeleid. Daarnaast wordt bijvoorbeeld breed gepleit om bestaande organisaties te verbinden, en niet zozeer een veelheid aan nieuwe projecten op te starten – een projectencarrousel moet worden voorkomen. Deze uitgangspunten zijn overeenkomstig onze eerdere essays. Het komt erop aan het georganiseerd te krijgen.

Een nieuw programma moet minder vrijblijvend zijn dan in voorgaande perioden. Een dominante rol lijkt daarbij weggelegd voor lokale partijen. Zij zouden zelf het voortouw moeten nemen in de probleemanalyse, samenwerking en aanpak. Deze twee vertrekpunten – minder vrijblijvendheid, overlaten aan lokale partijen – lijken echter met elkaar in tegenspraak. Louter lokaal komt niet tegemoet aan nationale belangen (bijvoorbeeld het tegengaan

⁸ Kamerbrief 31 maart 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 164588, Voortgang programma Leefbaarheid en Veiligheid.

⁹ Kamerbrief 8 oktober 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 34 477, nr. 73.

van ondermijnende criminaliteit). Nationale sturing stuit op weerstand van lokale bestuurders. Een meer structurele betrokkenheid van het Rijk kan vorm krijgen door financiën beschikbaar te stellen, maar welke inrichting van het programma is noodzakelijk om resultaat te behalen dat zowel lokale als nationale betekenis heeft? We vertrekken vanuit de problemen waar het om gaat.

5 Besturen van multi-problematiek

Nederland is een overvloedig georganiseerd land, dat desalniettemin regelmatig tekortschiet in de aanpak van complexe problemen. Misschien is er wel sprake van over-organisatie. Er is vaak al sprake van meerdere organisaties rond een bepaalde kwestie (een jongere met problemen), maar als ook andere kwesties spelen (schulden, geweld in huis), dan lijkt het hek van de dam. De stapeling van problemen in bepaalde wijken vraagt om onorthodox beleid met navenante besturing. In de bestuurskundige literatuur wordt dan al gauw gesproken van *wicked problems* en netwerksturing: moeilijk 'te temmen' vraagstukken die alleen in samenwerking kunnen worden aangepakt. Maar daar zit nu net de crux.

Samenwerken is gek genoeg een van de lastigste opgaven voor mensen. De wil is er vaak wel, maar de praktijk blijkt weerbarstig. In deze paragraaf behandelen we enkele manieren waarmee deze weerbarstige praktijk kan worden geholpen. Eerst gaan we kort in op de redenen voor het moeizaam verlopen van samenwerking, vervolgens halen we een en ander op uit de literatuur (behandeld in eerdere essays). We besluiten met enkele inzichten op basis van eigen onderzoek en reflectie.

De wil tot samenwerken

Het valt op bij de vele congressen, conferenties, symposia en seminars in de publieke sector: ze gaan vaak over het belang van samenwerking en hoe moeilijk dat is. Er bestaan klaarblijkelijk geen eenvoudige oplossingen voor

samenwerking in een digitale, vernetwerkte en overgeorganiseerde samenleving. In toenemende mate is het proces bepalend voor de inhoud of de opbrengst.¹⁰ Samenwerking vraagt om voorbereiding, zorgvuldige afstemming en goede wil. Die zijn niet zomaar voorhanden en vaak niet eenvoudig te organiseren. Men heeft te maken met menselijk gegevenheden als machtsverhoudingen, belangenstrijd, emotionaliteit en sociaal onvermogen. Samenwerken veronderstelt met andere woorden de wil tot samenwerken.

De wil tot samenwerken heeft twee enorme barrières te nemen: *het menselijk tekort en de institutionele logica*. Het eerste slaat op het feit dat mensen in beperkte mate in staat blijken (informatie) te delen, elkaar wat te gunnen en over de eigen belangen heen te kijken. Het is het basisgegeven van de zogenaamde speltheorie, waarin de interactie tussen geven en nemen wordt bestudeerd.¹¹ Het gaat beter naarmate we ons meer identificeren met de ander en als er een gezamenlijke vijand of doel is. Het tweede heeft te maken met de (financiële) organisatiebelangen, de organisatiecultuur en de openheid van de organisatie. Organisaties hebben de neiging om zich te richten op het eigen belang en zichzelf niet op te vatten als onderdeel van een groter belang. Dat ligt vaak niet aan individuele intenties, maar aan 'de logica' van instituties.

Aan de wil tot samenwerken moet dus gewerkt worden. Maar daarbij speelt bovendien nog zoiets als *resistance to change*. Mensen zijn vaak behoudend en wijken niet graag af van bestaande routines en verworvenheden. Bekende tegenwerpingen bij nieuwe voorstellen zijn 'dat is niets voor ons' of 'dat doen we al' – soms in één zin tegelijk uitgesproken. We willen wel, maar we kunnen

¹⁰ Uitgewerkt in *De improvisatiemaatschappij* (Boutellier, 2011).

¹¹ Zie bijvoorbeeld: Binmore, K. (2007). *Game Theory: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

het niet opbrengen omdat we hechten aan hoe het is – de status quo. Tegen deze achtergrond wordt bij verandering vaak ingezet op ‘*the willing*’ en bij samenwerking op ‘*the coalition of the willing*’. Het risico van deze strategie is dat zij niet verankerd is in de rest van de organisatie, met name in de top.

Blijven steken in het proces

In *Weerbare wijken tegen ondermijning* behandelden we drie modellen voor samenwerking in wijken: systemisch werken, Theorie U en de transitietheorie. We hielden daar onder andere aan over dat change agency van groot belang is: een drijvende kracht in het proces. Vanwege de onvoorspelbaarheid en het belang van samenwerking is ‘het proces’ steeds meer bepalend voor de inhoud van de besluitvorming. Dat kan echter ook een alibi worden voor inactiviteit en inertie. Voor onderhavige ambitie – een nieuwe wijkenpak – concluderen we op basis van de eerdere essays dat deze eerst en vooral inhoudelijk gedreven zal moeten zijn: aanpakken van concrete problemen en vergroting van perspectieven voor bewoners.

Ordening in complexiteit

In complexe omstandigheden gaat het – in het proces - om actiegerichtheid, volgen wat er in de praktijk gebeurt en op basis daarvan bijstellen opdat het goede gebeurt. Het is de logica van goed experimenteren vanuit duidelijke doelstellingen. Vanuit de Kenniswerkplaats Veiligheid en Veerkracht zijn eerder drie modellen ontwikkeld, die kunnen bijdragen aan de bestuurlijke inrichting van het sociale offensief voor weerbare wijken.¹²

1. Improvisatie

We hebben het over ingewikkelde, veelkantige problematiek, veel betrokken organisaties, institutionele belangen, individuele eigenaardigheden – en dat alles in een netwerkverband. We zien in bestuurlijke zin vaak krampachtige pogingen om deze complexiteit zonder richting beheersmatig te benaderen: controle gezocht. Deze pogingen tot beheersing nemen overspannen vormen aan als de ordende werking van een complex systeem niet wordt begrepen. Ze leiden tot frustraties en tot overspannen verwachtingen. Tegen die achtergrond is de complexiteitstheorie uit de natuurwetenschappen en de biologie relevant.

Op grond van de bestudering daarvan is geconcludeerd dat geïmproviseerde muziek een goede metafoor is voor de organisatie van een netwerksamenleving (Boutellier, 2011). Deze muziek heeft kenmerken die één-op-één van toepassing zijn op de organisatie van netwerken. Improvisatie heeft enerzijds de betekenis van maar wat aan rotzooien, maar is anderzijds misschien wel de hoogste vorm van organisatie als het klopt. Improvisatie geeft idealiter ruimte om individueel te excelleren. Die ruimte wordt nadrukkelijk gemaakt en gegeven door de anderen die op dat moment ondersteunend zijn.

In deze samenwerking is sprake van ‘afstemming’ door terugkoppelingsmechanismen. Deze zijn meestal gebaseerd op afgesproken thema’s, herhaalde motieven, basisafspraken. Men moet weten waar men aan toe is. Er spelen principes van vertrouwen en wederkerigheid. Als de inzet hoog is of de uitkomst onbetrouwbaar, dan zal de behoefte aan controle toenemen. De individuele ruimte neemt dan af. Een belangrijk kenmerk van improvisatie is de rolverdeling. Zoals de pianist niet op de trompet moet gaan toeteren, zo moeten actoren in samenwerking goed weten wie ze zijn en wat hun verwachtingen zijn van anderen.

¹² Zie Boutellier, H., R. van Steden e.a. (2016).

Samenwerking heeft geen zin als iedereen zo een beetje hetzelfde doet. Er is wel een gezamenlijk doel, maar er zijn geen gelijke middelen: die zijn ondersteunend aan elkaar. Productieve gemeenschappelijkheid veronderstelt inbreng vanuit de eigen kernfunctie. Die inbreng moet dan ook nog eens goed zijn. De spelers moeten wat te bieden hebben: kennis en ervaring, vaardigheden en ideeën, opvattingen en idealen. In dit kenmerk onderscheidt de ideale improvisatiemaatschappij zich van de 'anything goes'-houding die soms de kop opsteekt. Rol en kwaliteit komen samen in zoiets als identiteit, het idee van de eigenheid van een organisatie. De verhouding van organisaties ten opzichte van elkaar geeft aanleiding tot het volgende model.

2. Van achteruit naar voren

Het zogenaamde voetbalmodel vloeit voort uit de opvatting dat de veiligheidsproblematiek zo preventief mogelijk moet worden aangepakt. Maar om dit te doen moet van achteruit naar voren worden gedacht. Het model maakt gebruik van 'teamplay' als metafoor (o.a. Boutellier, 2007; Van Steden & Boutellier, 2010). Dat wil zeggen dat partijen in het veiligheidsveld worden ingedeeld naar de linies van een voetbalteam. In de goal staat Justitie: een strafrechtelijke aanpak is ultimum remedium (in laatste instantie dé laatste instantie). Haar instrumentarium bestaat uit vervolging en sanctionering – in klassieke termen: leedtoevoeging.

Vóór de keeper staat de verdediging. Het veiligheidsveld houdt zich bezig met het onder controle krijgen van risico's. De centrale positie wordt ingenomen door de politie. Maar het gaat ook om organisaties als stadstoezicht, reclassering, Halt, particuliere beveiliging, inlichtingendiensten of stewards in een voetbalstadion. Deze verdedigende linie is in de afgelopen decennia onwaarschijnlijk veel groter geworden. Vanuit strafrechtelijk perspectief is de verdediging het meest effectief indien zij wordt ondersteund door Justitie, bijvoorbeeld vanuit de veiligheidshuizen (zoals bepleit in *Een wereld in wijken te winnen* (Peeters & Boutellier, 2020)).

De voetbalmetafoor is door te zetten naar het middenveld. Daar bevinden zich organisaties met eigen doelstellingen, maar binnen het kader van de veiligheid zijn ze toch onmisbaar. Bijvoorbeeld: een school is er voor diploma's, maar ook een beetje voor goed gedrag. Scholen worden tegenwoordig geacht veiligheidsplannen te hebben, zowel op fysiek als sociaal terrein. Het instrumentarium is voor dit middenveld met name normatief. Het levert een bijdrage aan de alledaagse 'disciplinerende' en regulering. Behalve het onderwijs kan het hier ook gaan om de zorg en om woningcorporaties, of zelfs de horeca of het bedrijfsleven. Allemaal hebben zij hun eigen doelstelling, maar in preventieve zin zijn zij ook relevant voor de veiligheid.

Ten slotte staan in de voorhoede de burgers of in het algemeen de mensen om wie het gaat. Daar wordt het spel gemaakt. Ze zijn relevant voor veiligheid, maar hun bijdrage komt pas tot zijn recht als ze worden ondersteund vanuit het middenveld en de verdediging. Vanuit dit perspectief zijn burgers 'een partij' in de veiligheidszorg (zij zijn ook consument van veiligheid en producent van onveiligheid). Ten einde het spel zoveel mogelijk voorin te spelen (preventief) wordt het van achteruit naar voren opgebouwd: Justitie ondersteunt de politie, die op haar beurt ruggensteun geeft aan de school, waarvan dan weer de leerkrachten op huisbezoek gaan bij de ouders van de kinderen.

Het is een model dat de mogelijkheid biedt om concrete samenwerkingsverbanden te doordenken en te verbeteren. Het voetbalmodel biedt de mogelijkheid om een rolverdeling te maken. Bovendien kan het worden gebruikt ter inschatting van de aard van de problemen. Als de bal achterin ligt, dan betekent dit dat de repressieve instanties aan zet zijn (bijvoorbeeld bij stelselmatige intimidatie). Soms kan de kwestie beter voorin worden opgelost (bijvoorbeeld bij onhebbelijk gedrag op scholen). Overigens kan het model ook worden toegepast op andere velden, zoals de gezondheidszorg, waarbij de curatieve zorg achterin het veld staat, en de huisarts de centrale verdediger is. Het model ordent de samenwerkingspartners naar hun rollen.

3. Slagvaardige netwerken

Onderzoek naar netwerksamenwerking (o.a. Van Steden, De Groot e.a. 2012) levert inzichten op in relaties tussen partijen (netwerkanalyses), in de kunst van het arrangeren van samenwerking en over de rolverdeling in samenwerking (het voetbalmodel). Maar de vertaling in samenwerking in de wijk is ingewikkelder en weerbarstiger, omdat zij vaak wordt bepaald door incidenten, onverwachte situaties of cases waarop partijen niet zijn toegerust. Wat leert ons de samenwerking bij incidenten en hoe effectief is men dan in de netwerksamenwerking? Hiertoe is in de Kenniswerkplaats Veiligheid & Veerkracht een slagvaardigheidsmodel ontwikkeld; het begrip slagvaardigheid is gebruikt om niet alleen de opbrengst maar ook het proces op zijn kwaliteit te kunnen beoordelen. Met het model kan de slagvaardigheid worden beoordeeld. Het bestaat uit negen factoren die zijn afgeleid uit de literatuur en vanuit aanvullend eigen onderzoek.

Criteria voor slagvaardigheid in samenwerking

- a. *Drive*: de mate waarin sprake is van initiatief (bij voorkeur van onderop), gemotiveerdheid van deelnemende actoren en een gedeeld gevoel van urgentie.
- b. *Inhoudelijke richting*: de mate waarin sprake is van een gedeelde analyse, doelstellingen en onderling erkende coördinatie.
- c. *Organisatiemandaat*: de mate waarin deelnemende actoren gemachtigd zijn door de organisaties die zij vertegenwoordigen om beslissingen te nemen.
- d. *Operationele eenheid*: de mate waarin deelnemende partijen kunnen opereren op een gemeenschappelijke schaal of daarin een weg kunnen vinden (regio, stad, stadsdeel, buurtcombinatie, buurt of straat).

e. *Normatieve balans*: de mate waarin het netwerk slaagt in het vinden van een balans tussen controle en vertrouwen in aanpak (repressief versus preventief) en samenwerking (regulering versus persoonlijk contact).

f. *Instrumentele afstemming*: de mate waarin actoren erin slagen interventies (tussen licht naar zwaar) in goede samenspraak in te zetten.

g. *Informatieoverdracht*: de mate waarin partijen in staat en bereid zijn om informatie met elkaar te delen. Hierin kan privacy een rol spelen, maar ook de terughoudendheid om te delen (*la condition humaine*)

h. *Regie*: de mate waarin partijen het eens zijn en zich vervolgens daadwerkelijk schikken naar de afspraken over sturing, coaching, voorzitterschap of welke naam er ook gegeven kan worden.

i. *Verhouding tussen actie en borging*: samenwerking komt pas goed van de grond bij resultaten. Dat vraagt om actie, maar deze is bij voorkeur verankerd in de organisaties.

Slagvaardigheid van netwerken wordt bepaald door de condities waaronder samenwerking plaatsvindt. De negen factoren kunnen gebruikt worden bij het initiëren van een samenwerkingsverband, maar ook bij het vastlopen van de samenwerking. Daarbij is het van belang rekening te houden met de mate van formaliteit (bijvoorbeeld in een veiligheidsregio moet worden samengewerkt) en de grootte van een netwerk (een groot netwerk valt al gauw uiteen in sub-netwerken).

Tussentijdse conclusie

In buurten en situaties waar sprake is van een stapeling van problemen zijn veel partijen aan zet. Het komt aan op goed samenspel: alleen in een gezamenlijk proces wordt het resultaat geboekt. Daartoe zijn enkele metaforen voorgesteld: geïmproviseerde muziek waarin de verhouding tussen structuur en intuïtie en spontaniteit centraal staat. Het samenspel ontstaat vanuit een heldere taakverdeling tussen de verschillende partijen, die ieder hun eigen kwaliteit inbrengen.

In het voetbalmodel wordt vooral gedacht in linies, waarbij de partijen vanuit de zwaarste functie (bijvoorbeeld Justitie of de curatieve zorg) worden opgesteld. Teneinde het spel voorin te spelen wordt het veld van achteruit naar voren toe georganiseerd. De voorhoede bestaat uit (verbanden van) burgers die van achteruit ruggensteun krijgen.

Ten slotte is voor het organiseren van de interactie tussen partijen het begrip slagvaardigheid geïntroduceerd waarin negen kenmerken van succesvolle samenwerking zijn samengenomen. Het volgende hoofdstuk begint met de constatering dat in het beoogde offensief voor perspectiefwijken besturing plaats vindt op verschillende niveaus. In dat verband wordt wel gesproken van *multilevel governance* – er dient op verschillende schaalniveaus te worden besloten en gehandeld om tot veranderingspraktijken te kunnen komen. We onderscheiden hier de nationale overheid, de lokale overheid en de uitvoering door professionals.

6 De crux: verticale verbindingen

We leven in een netwerksamenleving – daar zijn de meeste sociologen – en wie al niet meer – het over eens. De samenleving als systeem van collectieve massa's met bijbehorende grote verhalen is opgelost in een vernetwerkte structuur van individuen en organisaties, projecten en praktijken, programma's en samenwerkingsverbanden. De digitalisering werkt als een *driving force* in deze herstructurering van de samenleving. Omvattende ideologieën maakten plaats voor identiteitsgebonden politiek. In die context van globalisering, individua-lisering en digitalisering kreeg het marktdenken ruim baan en werd bestuur vooral een kwestie van effectiviteit en efficiency. Met excuses voor de grote woorden: ze bepalen wel de context van de vraag hoe multi-problematiek wordt aangepakt. Of beter nog: waarom het zo vaak misgaat.

De problemen zijn ingewikkeld en de oplossing ervan zeker zo complex. In de literatuur over netwerkorganisatie wordt vaak gesproken over horizontale samenwerkingsverbanden. We zouden leven in een 'flat world'¹³ – de wereld is **één groot speelveld geworden van geglobaliseerde marktwerking**. Dit beeld heeft een grote doorwerking gehad in het denken over netwerken en de wijze waarop zij zichzelf organiseren: zonder veel hiërarchie en in grote verbon-denheid tussen de knooppunten. Het is zonder meer een relevant inzicht om naar netwerksamenwerking te kijken. Het houdt echter geen rekening met de

eerder genoemde principiële barrières: het menselijk tekort en institutionele logica. Daar komen nog twee problemen bij:

1. Er is hoe dan ook sprake van machtsstructuren en daarmee samenhan-gende hiërarchische verhoudingen. Een netwerkstructuur is dan ook niet horizontaal geformeerd, maar driedimensionaal waarbij allerlei gezags- en machtsrelaties een rol spelen.
2. Samenwerkingsverbanden doen zich bovendien voor op allerlei schaal-niveaus die onderling afhankelijk van elkaar zijn: (inter)nationaal, regio-naal, provinciaal, lokaal. De relaties tussen deze niveaus (multilevel gover-nance) zijn niet per se hiërarchisch, maar wel interdependent.

We zien verschillende pogingen in het openbaar bestuur hiermee om te gaan. We bespreken kort drie voorbeelden. Het recente advies van de studiegroep Interbestuurlijke & Financiële Verhoudingen, de ervaringen rond de 'uitzon-dering' Rotterdam Zuid en het instrument 'city deals' dat het afgelopen decen-nium is ontwikkeld.

Bestuurlijke bridging

Het vraagstuk rond verticale verbinding tussen de verschillende governance-niveaus krijgt ruime aandacht in het werk van de *studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen* (Studiegroep IFV, 2020a). De studiegroep heeft de afgelopen jaren een visie ontwikkeld op hoe de overheid als betrouwbare partij grote maatschappelijke opgaven kan aanpakken. Ze zien in de praktijk nog te vaak dat een kleine groep rijksambtenaren het voortouw neemt op interbe-stuurlijke ontwikkelingen en zonder lerend systeem met partners 'zomaar' het belangrijkste denkwerk doet. Vervolgens informeren ze de andere lagen 'hoe het allemaal gaat gebeuren'. De studiegroep zegt dat dit anders moet en kan.

13 Th. Friedman (2007), *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*. MacMillan.

Er is kritisch nagedacht over hoe zich te verhouden tot de verschillende overheidslagen en daarin te verbinding en reflectie op te zoeken. Leden van de studiegroep zelf komen uit verschillende departementen van ministeries (BZK, EZK, AZ, financiën), maar ook uit het bestuur van uitvoerende organisaties (onderwijs, wonen) en onderzoeksorganisaties (NSOB, SCP). De (verticale) verbinding moet volgens hen worden op verschillende fasen in het proces:

Wat? – Wat zijn de verticale doelen, wat is de visie en wat is de agenda? Samenwerking begint volgens de studiegroep bij het vaststellen van richtinggevendende doelen. Vanuit daar moeten vervolgens zo concreet mogelijke doelen worden geformuleerd die bijdragen aan het bereiken van het beoogde effect. Dat voorkomt blinde vlekken en zorgt voor draagvlak. Daarmee bedoelt men niet dat het nemen van een besluit over de 'wat'-vraag altijd gezamenlijk moet gebeuren; op het pad naar een besluit is het echter wel van belang een zorgvuldig proces in te richten en – voor zo ver mogelijk – de route uit te stippelen.

Wie? – Wat zijn de belangrijke actoren en stakeholders? Het aan tafel krijgen van alle relevante spelers is essentieel voor het starten van een effectieve multilevel aanpak. Wie dat zijn is uiteraard afhankelijk van de aard en de grootte van de opgave. Dit gaat overigens niet alleen over overheden, maar juist ook voor private partijen, maatschappelijke organisaties en inwoners die kunnen bijdragen aan de oplossing. En ook voor partijen die niet altijd een actieve bijdrage leveren, maar wel het effect van de interventies vanuit hun leefwereld ondervinden.

Wie doet wat? – Hoe zal de rolverdeling en regie er binnen de driedimensionale samenwerking uit kunnen zien? Het gaat hier over het vormgeven van horizontale – én verticale – regie om de binding van overheden aan de gemaakte afspraken te borgen. Op die manier kunnen we scherper formuleren wat wel en niet werkt, meer samenhang organiseren en hoeft er minder gestuurd te worden op incidenten. De taakverdeling moet duidelijk zijn, willen al die talloze overleggen bijdragen aan effectieve interventies.

En ten slotte *waarmee?* – Welke instrumenten en middelen kunnen gebruikt worden om de doelen te realiseren – en moeten de doelen hiervoor nog (tussentijds) aangepast worden? Instrumenten moeten hierbij interdepartementaal ('*bridgend*', departement-overstijgend) bekeken worden, zodat samenhang wordt ervaren tussen de instrumenten. Ook moet gesproken worden over feedbackloops en monitoring, de procesevaluatie en hoe er tijdig verantwoording wordt afgelegd; wanneer is een interventie nou eigenlijk geslaagd, wat is voor ons een succes?

Al met al ziet de studiegroep heil in de ruimte om het anders te organiseren en doen. Hij constateert een tweedeling onder ambtenaren: er is het deel dat vooral de democratie wil dienen en een ander deel dat de maatschappelijke opgave verder wil brengen. Het gaat erom beide met elkaar te verbinden. Dat is bovenal een kwestie van '*mindset*', waarin belangen en cultuur wordt gedeeld in een thuisbasis, een nieuwe bestuursstructuur, waarin je elkaar actief opzoekt, waardeert en de leefwereld van de wijk aan de systeemwereld kunt spiegelen.

De studiegroep stelt dat er weinig tijd wordt genomen om beleid door te vertalen naar de leefwereld van professionals, terwijl daar juist veel waarde zit. Er wordt gedacht in termen van interdepartementale opgaveteams. Er ligt een rol voor de SG's en DG's om dit proces politiek te managen en versterken; je kunt denken aan zogenaamde 'hybride' ambtenaren, met een thuisbasis op een eigen departement, maar ook altijd in deeltijd verbonden aan de interdepartementale opgaveteams (Studiegroep IFV, 2020b). Dit gaat verkokering tegen en verbindt de verschillende bestuurslagen met elkaar (nationaal, lokaal, professionals).

Al met al vraagt het om een andere balans in de drie bestuurlijke systeemwerelden. Een onafhankelijk procesregisseur, die balanceert tussen de verschillende agenda's en belangen. Onafhankelijke mensen met goede procesvaardigheden zijn hierbij cruciaal. Eigenaarschap kan zonder onafhankelijke tussenpersoon vaak verschuiven of irritaties opleveren. Naast een onafhankelijk

procesregisseur vraagt een multilevel samenwerking dus ook om medewerkers zelf onderdeel van het probleem én de oplossing te laten zijn (met de eerdergenoemde hybride ambtenaren), om zo de verticale verbinding tussen de lagen groot te houden.

Nationaal Programma Rotterdam Zuid

Een tweede voorbeeld van bestuurlijke bridging vindt men – het zal ook eens niet – in het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ). Het vaak genoemde programma loopt in 2020 ongeveer negen jaar en speelt in op de diagnose dat de problemen in Rotterdam-Zuid een on-Nederlandse schaal hadden aangenomen. Op wonen, onderwijs en werk zijn er doelen geformuleerd, stakeholders betrokken, indicatoren uitgewerkt en interventies uitgedacht. Aan de hand van plandiscipline – alle organisaties moeten meewerken aan de ontwikkelingen van het programma – en commitment voor de lange termijn wordt er gewerkt aan een holistische aanpak voor met name de domeinen wonen, onderwijs en werk.

Het programma is hiermee een voorbeeld van wat de studiegroep Interbestuurlijke & Financiële Verhoudingen lijkt te bedoelen: een klein en onafhankelijk van de gemeente opererend bureau met acht werknemers voert het programma uit en wordt bestuurd door een domein-overstijgend netwerk, waarin verschillende systeemwerelden vertegenwoordigd zijn. De onafhankelijke positie van het programmabureau zorgt voor een procesregisseur, die afdwingt tot effectieve besluitvorming en plandiscipline.

De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en opbrengsten van het programma wordt gedeeld met de negen stakeholders in het bestuurlijk netwerk, wat de commitment hoog houdt: consistente vertegenwoordigers vanuit de gemeente, scholen, werkgevers, zorgorganisaties, cultuurorganisaties, woningcorporaties, veiligheidsorganisaties, bewoners en het Rijk voelen eigenaarschap over probleem én oplossing. Er is immers getekend voor een plan van twintig jaar.

Op het moment dat een doelstelling niet binnen de afgesproken termijn kan worden behaald, komt het programmabureau langs om te praten en te kijken hoe de targets wel behaald kunnen worden; er wordt meegedacht op het lerend vermogen van de verschillende betrokkenen en hoe doelen ook tussentijds kunnen worden aangepast. Ook kan het op zoek gaan naar andere partners om te helpen de doelen wel te bereiken, waarbij het programma vooral de verbinding zoekt met de reguliere organisaties.

Het lijkt erop dat het langetermijnperspectief van het programma (2011-2030) de stakeholders in staat stelt om op basis van voortschrijdend inzicht domein-overstijgend te leren. De periode van twintig jaar vraagt om een samenwerking van de lange adem; je kunt elkaar maar het beste helpen bij het 'wat, wie, wie doet wat en het waarmee', want je moet lang met elkaar overweg kunnen. Het is de kunst te experimenteren in het verkokerde beleidslandschap en tegelijk de targets te blijven monitoren. Doordat de onmogelijkheden en kansen van de diverse sectoren in de gaten gehouden worden, blijft het commitment van de verschillende niveaus hoog – mensen voelen zich geholpen.

Het NPRZ laat zien dat de essentie ligt in het organiseren van samenwerking tussen subsystemen die nog niet met elkaar verbonden zijn. Het 'hart' van het programma, het programmabureau, gaat er vanuit dat je het probleemveld het beste kunt verkennen als je gebruikmaakt van een zogenaamd 'schakelend vermogen' tussen lagen. Dit betekent dat je als organisatie in staat bent om het wijkperspectief naar de professionele, lokale en landelijke bestuurslaag te tillen; je tilt de leefwereld van de wijk als het ware de meerlaagse systeemwereld in, en andersom.

Daarbij helpt het om een positie aan te nemen tussen alle partijen in, in plaats van erboven. Zo omzeilt het programmabureau, als onafhankelijke spin in het web, de beperkende bureaucratistische structuren binnen de overheid en kan er makkelijker over de grenzen van de systemen heen worden gekeken; je staart je minder snel blind op institutionele beperkingen en onmogelijkheden. Zo vergroot je de kans om in een ander gesprek terecht te komen.

City Deals

Met Agenda Stad wil het ministerie van BZK versnelling teweegbrengen in de transitie op het vlak van klimaat, voedsel, huisvesting, energie, gezondheid en mobiliteit. Het Rijk nodigt steden en andere stakeholders als provincies, kennisinstellingen, bedrijven en maatschappelijke partijen uit om voorstellen op de transitiethema's te agenderen. Binnen Agenda Stad wordt gebruik gemaakt van het instrument City Deals. City Deals moeten nieuwe samenwerking mogelijk maken en bestaande verkokering doorbreken. Naast City Deals is het steeds gangbaarder geworden onderlinge afspraken tussen nationale en decentrale overheden op te pakken in Green-, Woon-, Health- en Regio Deals.¹⁴

In City Deals worden concrete samenwerkingsafspraken gemaakt. Als het nodig is worden belemmeringen als gevolg van bestaande verhoudingen, praktijken en regels weggenomen. Kansen worden gecreëerd en uitdagers in positie gebracht. Organisaties worden bewogen om over de eigen belangen heen te stappen en proeftuinen worden georganiseerd waarin het onbekende kan worden verkend en waarin van geldende regels kan worden afgeweken. Bestaande financieringsstromen kunnen worden gekoppeld en voorwaarden worden aangepast voor financiering en aanbestedingen (Hamers e.a. 2017).

In 2019 is gestart met de *Community of Practice* van City Deals. Hierin wisselen projectleiders en andere betrokkenen bij City Deals inhoudelijke lessen en procesvraagstukken uit met elkaar en met andere stedelijke professionals.

14 City deals zijn primair gericht op innovatie, onorthodoxe manieren van samenwerking. In Woon- en Regio Deals speelt daarnaast het 'lokaal maatwerk'-argument een rol: deze gebiedsgerichte Deals zijn gericht op het leveren van extra inzet van geld/beleid in gebieden waar dat het hardst nodig is (Ieder het zijne, i.p.v. gelijkheidsbeginsel/generiek beleid). Ook de Woningbouwimpuls en het huidige, wijkgerichte Volkshuisvestingsfonds zijn op die leest geschoeid: opgezet als een prijsvraag waarbij gemeenten mogen indienen. Zie <https://agendastad.nl/city-deals>

De lessen die geleerd zijn bij City Deals worden onder andere benut bij Woon- en Regio Deals¹⁵.

Multilevel governance

We geven een voorbeeld. De afgesloten City Deal Inclusieve Stad gaf sociaal werkers een flexibel budget, veel ruimte en de mogelijkheid om buiten de gebaande paden te denken en handelen. Daardoor bleken mensen beter geholpen te kunnen worden (de Meere e.a. 2018). Ook was er een 'rode knop' om problematiek op te schalen naar ministeries als regels elkaar in de weg zaten. De knop bleek minder nodig om te gebruiken dan verwacht. Maar het feit dat deze mogelijkheid was georganiseerd, gaf sociaal professionals rugdekking. Dit tweerichtingsverkeer tussen ministeries en praktijk was een belangrijke nieuwe mogelijkheid, maar niet gangbaar: Uit de City Deal-evaluatie van het Planbureau voor de Leefomgeving (2017) bleek dat Ministeries niet altijd bereid zijn in te gaan op de wensen uit een City Deal.

Toch benoemt het planbureau de City Deals als een succesvol voorbeeld van *multilevel governance*. Beleidsmakers doen in City Deals ervaring op met samenwerking door overheidslagen heen, als gelijkwaardige partijen, met korte communicatielijnen. Werkzame bestanddelen blijken een gevoel van urgentie en ambitie, een gedeeld eigenaarschap en commitment en ruimte voor experiment en innovatie. Schulz e.a. (2020) noemen het werken in de deals *opgavegericht netwerken* en proberen het leren dat daarin plaats vindt te structureren. Zo worden hybride ambtenaren gefaciliteerd.

15 Kamerbrief 5 maart 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, Voortgang (Europese) Agenda Stad.

Tussentijdse conclusie

Met richting samen werken in een wijk vraagt om nationale condities qua middelen, wetgeving en beleid. Dat geldt ook voor de uitvoering als het bijvoorbeeld gaat om de inzet van de politie en het OM. De (gezondheids)zorg is op basis van landelijke financiering regionaal georganiseerd en het sociaal domein valt onder gemeentelijke regie, met een groeiende praktijk van gemeenschappelijke regelingen van clusters van gemeenten. Het is nog maar een beperkt schets van de complexiteit van het te organiseren geheel. Dat kan niet goed gaan - en dat gaat het ook vaak niet.

Op basis van onze studies naar samenwerking uit het vorige hoofdstuk en de voorbeelden hierboven komen we tot de conclusie dat het geheim van goede netwerksamenwerking schuilt in de wijze waarop de verticale verbanden zijn georganiseerd. Verticale verbanden tussen overheidslagen, tussen niveaus van bestuur en uitvoering en binnen organisaties (korte lijnen) en in de relatie met burgers. Een pleidooi voor verticale verbanden betekent geen herintroductie van de klassieke hiërarchische organisatie, zoals bijvoorbeeld Ton Korver lijkt te bepleiten in zijn postuum verschenen boek over de teloorgang van gezag.¹⁶ Het gaat om verticale richting tussen de verschillende functies en schaalniveaus in een netwerkstructuur.¹⁷

We kunnen wijzen op interbestuurlijke overlegvormen, en op verticale strategieën binnen organisaties. Maar het gaat ook om het inzicht dat strategisch overleg gevoed moet worden door praktijk-inzichten en omgekeerd; dat het gaat om het tonen van belangstelling van bestuurders voor de praktijk en voor

goede verstandhoudingen; dat het gaat om gedeeld inzicht over mandaat, discretionaire bevoegdheid en strategische richting. Dat gaat om daadwerkelijke afstemming tussen burgers, professionals en bestuurders – die verhoudingen zijn verticaal, maar moeten van boven naar beneden en omgekeerd open staan.

In eerdere essays wezen we bijvoorbeeld op het belang van goede afstemming tussen nationale en lokale ambities in toekomstig wijkenbeleid. Of we constateerden een veel te grote afstand van de justitiële functie bij sociale achterstand. Verder zagen we het doorslaggevende belang van programmadiscipline in het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid. We voegen er met dit essay aan toe dat je, om echt verschil te maken, een lerende houding moet organiseren tussen bestuurslagen.

¹⁶ Korver, T. (2020), *Geen tijd. Over de teloorgang van gezag*. Amsterdam: Van Gennep.

¹⁷ Dat neemt niet weg dat ook de ontschotting tussen de kokers aandacht verdient. Met name de schotten tussen departementen zijn nauwelijks doordringbaar. Dit wordt op lokaal niveau (gemeenten) als probleem ervaren, hoewel dit probleem ook lokaal speelt. Wij veronderstellen dat een meer verticale richting kan bijdragen tot ontschotting.

7 Verticale richting voor horizontaal perspectief

We gaan er in dit essay vanuit dat nieuw beleid zich moet richten op verbetering van de meest beroerde situaties, de wijken waar de problemen zich opstapelen, de wijken waar perspectief geboden moet worden. Ten opzichte van andere wijken is daar een groeiende kloof in woonomstandigheden en sociale kansen voor bewoners. Er is sprake van een stapeling van sociale problemen, waardoor ook ondermijnende (drugs)criminaliteit zich er kan nestelen.

Het is de kunst om reguliere organisaties te laten kantelen naar de concrete problemen waar mensen mee zitten in hun eigen leven en hun buurt - dwars tegen de logica van maatschappelijke organisaties in. Dat is geen vrijblijvende aangelegenheid. De stapeling van problemen in bepaalde wijken en gebieden gaat te vaak gepaard aan tevreden bestuurders en sociale professionals die het gevoel hebben lekker bezig te zijn.

De aanpak van criminaliteit kan een impuls geven aan het wijkenbeleid van het derde decennium van de 21^{ste} eeuw. De drugseconomie is een probleem dat de wijkgrenzen overstijgt, net als werkgelegenheid of eenzaamheid of armoede of discriminatie of schooluitval. Maar al deze problemen komen vaak samen in dezelfde huishoudens en de dezelfde buurten. Criminaliteit is een morele angel die sociaal en bestuurlijk vaak echt pijn doet en tot handelen dwingt. Sociaal beleid kan niet zonder begrenzende momenten, zoals repressie niet mag leiden tot *punishing the poor*.

Ten opzichte van vorige fasen in stedelijk (wijken)beleid zijn er andere condities ontstaan. Woningcorporaties zijn beleidsmatig veel meer gebonden, terwijl om een nieuwe inzet op sociale huisvesting wordt geroepen. De transformatie van het sociale domein is in volle gang, maar heeft nog onvoldoende integraal effect. En er is alle reden om handhaving en Justitie meer te laten aansluiten dan tot nu toe het geval was (zie het tweede essay *Een wereld in wijken te winnen*).

Op basis van eerdere essays stellen we dat een nieuw gebiedsgericht beleid voor perspectiefwijken eerst en vooral inhoudelijk gedreven moet zijn: aanpakken van concrete problemen en vergroting van perspectieven voor bewoners. De transitietheorie leert ons daarbij de lokale kwaliteiten van belang zijn – van bewoners en professionals. Transitie moeten leiden tot gewilde alternatieven voor het bestaande. Het creëren van samenhang in beleid vraagt om *change-agency* en impulsen vanuit de wijk of van buitenaf. Per gebied kan dit op diverse manieren worden vormgegeven.

Tegelijkertijd moet onderkend worden dat wijkenbeleid in de afgelopen jaren binnen gemeenten vaak een zoektocht is geweest. Wel divers, maar zonder veel slagkracht. Verticale verbinding met landelijk beleid kan hierbij een groot verschil maken, bijvoorbeeld als in Haagse kokers wordt geleerd dat in bepaalde wijken niet het beoogde effect wordt bereikt. Nationale ondersteuning van de lokale inspanningen kan de slagkracht aldaar flink vergroten. Géén opgelegde aanpak dus vanuit Haagse kantoren, maar wel verticale richting in het aanpakken van de specifieke problemen.

Verticale richting

Het actuele mantra luidt dat er gewerkt moet worden als 'één overheid'. Volgens de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020a) gaat het dan om vernieuwingen in structuren, werkwijzen en instrumenten die

samenwerking stimuleren en belonen. Maar daar horen dan wel een gezamenlijk idee en een gemeenschappelijk gevoel bij over waar het naar toe moet. We hebben het eerder geconstateerd: het menselijk tekort en de institutionele logica zitten in de weg. Het eerste is in belangrijke mate op te heffen als de condities vanuit het tweede goed geregeld zijn. Dat is soms wel degelijk het geval, maar dan slechts op één niveau, bijvoorbeeld dat van de uitvoering, of juist dat van het bestuur of de strategie. Daarbij speelt wel degelijk ook de individuele kwaliteit van de professional: het is uiteindelijk werk van mensen.

Bij de behandeling van de slagvaardigheidsprincipes hebben we gesproken van *organisatiemandaat*: 'de mate waarin deelnemende actoren gemachtigd zijn door de organisaties die zij vertegenwoordigen om beslissingen te nemen.' In deze concluderende paragraaf tillen we dit principe een treetje hoger. In een complexe horizontale omgeving gaat teveel slagkracht verloren als de verticale relaties niet goed zijn georganiseerd. Anders gezegd: voor horizontaal perspectief moet verticale richting bestaan – van beneden naar boven en van boven naar beneden. Deze relaties spelen op drie niveaus:

1. Tussen nationaal en lokaal niveau.
2. Tussen bestuurders en uitvoering.
3. Tussen bestuur, uitvoering en bewoners.

Ad 1. De verticale relatie tussen nationaal en lokaal niveau

In de drie hiervoor besproken voorbeelden worden pogingen gedaan om de afstand tussen nationaal en lokaal te overbruggen. Vaak is daar ook nog een regionaal niveau (vaak de provincie) bij betrokken. Het is de kunst om de nationale ambities en de lokale plannen met elkaar in overeenstemming te brengen. Dat kan op verschillende manieren gebeuren: overeenstemming over de overkoepelende doelstellingen; vertegenwoordiging in elkaars gremia; nationale organisatie van begeleidend onderzoek en het leerproces.

De maatregelen in het kader van de coronacrisis geven een goede indicatie hoe de afstemming rond een nationaal vraagstuk met bijbehorend beleid en de lokale dynamiek in relatieve harmonie kan verlopen. De sociale achterstand in relatie tot de nationale problematiek van de ondermijnende (drugs)criminaliteit geven een vergelijkbare urgentie in de perspectiefwijken. We zien dat een dergelijke gezamenlijke ambitie zich ook heeft kunnen ontwikkelen in het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid. Dat uitte zich bijvoorbeeld in de vertegenwoordiging vanuit het Rijk in het bestuur van het programma.

Ad 2. Tussen bestuurders en uitvoering

Vaak zijn er afspraken gemaakt tussen bestuurders of op een strategisch beleidsniveau, zonder dat er goede doorwerking geregeld is naar de werkvloer. Maar ook het omgekeerde komt voor: vanuit een gezamenlijk gevoel van urgentie kan in de alledaagse praktijk goede samenwerking zijn gegroeid, maar er is geen terugkoppeling naar de hogere niveaus, waardoor er geen ondersteuning is, of men zelfs wordt teruggefloten. Er is geen mandaat vanuit de organisaties.

De verhouding tussen beide niveaus is cruciaal en kan meer of minder formeel worden geregeld. Formeel gaat het om werkafspraken, resultaatafspraken en informatieverplichtingen. Maar onderschat het belang van informele relaties niet: werkbezoeken, informele kopjes koffie, voorbeelden bespreken op bestuursniveau, doorspreken van beleidsbeslissingen op uitvoeringsniveau, in persoon verticaal rapporteren of meenemen – en zo verder. Een belangrijk element in het geheel is belangstelling tonen vanuit respect voor elkaars posities.

Ad 3. Tussen uitvoering en bewoners

De belangrijkste 'verticale relatie' is de verhouding tussen organisaties en bewoners van de perspectiefbuurten. Men koestert maar al te graag het beeld van horizontale en gelijkwaardige verhoudingen tussen professional

en bewoner. Maar dat is een illusie, en vaak zelfs een valse suggestie: er is altijd sprake van een machtsverhouding – op basis van kennis of informatie, bevoegdheden, doorverwijzingsmogelijkheden en dergelijke. De intentie van professionals staat vaak in schril contrast met de mogelijkheden om daadwerkelijke gelijkwaardigheid te realiseren. Het is naar ons idee daarom beter deze suggestie te vermijden. Zij creëert verkeerde verwachtingen en staat een goede verhouding in de weg.

In plaats van gelijkwaardigheid te suggereren stellen we ons meer een relatie voor in termen van wederkerigheid, waarbij duidelijk is dat professional en burger verschillende rollen en mogelijkheden hebben. Een woningcorporatie heeft in die zin niet te maken met klanten, maar met huurders met bepaalde rechten en plichten. Zij maakt de huurder mede-eigenaar van de woonsituatie door haar of hem van daaruit te benaderen. Tegenover het bieden van betaalbare huisvesting in een leefbare omgeving staat de verwachting aan de huurder om bij te dragen aan een goede leefomgeving en aan schone en veilige portiek. Gelijkwaardigheid in de relatie veronderstelt de onderkenning van het verschil in positie. Het is een voorbeeld van hoe het principe van wederkerigheid tussen bewoners en organisaties zowel zakelijk kan zijn als gelijk-gerichtheid tussen verschillende posities kan creëren.

8 Besluit – de concrete inrichting in zes punten

Elke situatie is anders, en toch ook weer niet. Aan het slot van een programma van vier essays, wagen we ons aan zes aanwijzingen voor de *governance* van een programma Leefbaarheid en Veiligheid. De inhoudelijke inzet daarvan hebben we meermaals beargumenteerd: meerjarig, met landelijke inzet, een normatief-sociaal offensief, integraal met aansluiting van politie en justitie, gericht op toekomstperspectief voor individuele burgers en huishoudens. We concluderen dat een aantal ingrediënten noodzakelijk is en beginnen bij de bewoners - daar gaat het immers om.

1. *Burgerpanels*: Organiseer meer tegenmacht en meedenkkracht vanuit de buurt naast de inspraak en actie van actieve bewoners. Experimenteer met panels waarvoor willekeurige bewoners worden uitgenodigd op basis van loting¹⁸ en maak duidelijke afspraken over de onderwerpen en bevoegdheden. Zoals: het signaleren van fouten en misstanden, het controleren van de inzet van professionals en het amenderen van beleidsvoornemens.
2. *De burgemeester centraal*: Bij de burgemeester komt de unieke combinatie samen van 'het gezicht zijn van de lokale kwaliteit van de gemeente' en 'de bevoegdheden hebben op het terrein van openbare orde en veiligheid'. Zij of hij verbindt de twee zijden van de medaille c.q. de gemeente: repressief

en preventief; regulerend en sociaal.¹⁹ De burgemeester is de gezagsdrager waar in principe de symbolische en bestuurlijke slagkracht zit om de coördinatie op zich te nemen (als coach van het voetbalelftal).

3. *Een lokaal sociaal contract*: We kunnen het ook een convenant noemen of een lokaal pact. Waar het om gaat is het niet-vrijblijvende engagement van de betrokken partijen. Deelnemende organisaties tekenen voor het daadwerkelijk leveren van bepaalde 'producten' met het oog op een gezamenlijke maatschappelijke opbrengst. Samenwerking wordt omarmd en actief gesteund. Het gaat om een meerjarig verbond dat eens in de drie á vier jaar wordt geëvalueerd en zo nodig herzien of aangescherpt.
4. *Een onafhankelijk procesregisseur*: Een coördinerend bureau is noodzakelijk om niet vermalen te worden tussen de vele korte-termijn-belangen van de verschillende organisaties. Het moet met gezag kunnen opereren ten opzichte van de organisaties die zich gecommitteerd hebben aan de doelstellingen en programma-afspraken. Het bewaakt de programma-discipline van het lokale sociale contract.
5. *Een gezamenlijke stuurgroep*: De procesregisseur legt verantwoording af aan een stuurgroep. Deze staat in ons model onder voorzitterschap van de burgemeester (eventueel gedelegeerd aan een onafhankelijke voorzitter – niet zijnde een ambtenaar of wethouder van de gemeente). In de stuurgroep zit steeds slechts één vertegenwoordiger per deelnemend domein: één namens het onderwijs, één voor de veiligheid, één voor zorg en welzijn, één namens het rijk (alle departementen), één namens het burgerpanel enzovoort.

18 Naar het voorstel van David van Reybrouck (2016).

19 Beargumenteerd in het VNG-essay *De andere kant van de medaille* (Boutellier 2019).

6. *Horizontale afstemming*: vorenstaande ingrediënten van het *governance*-model zijn gericht op verticale richting. Maar dat veronderstelt dat ook horizontaal sprake is van afstemming tussen partijen. De vertegenwoordiger van het Rijk zal namens alle relevante departementen moeten kunnen meespreken. De schooldirecteur zal ook de inbreng van andere scholen moeten meenemen. De vertegenwoordiger van het burgerpanel verwoord een gezamenlijke visie op de voornemens, de uitvoering en de vorderingen.

Tot slot

Naar verwachting zal een programma leefbaarheid en veiligheid onderdeel worden van breder beleid van huisvesting, ruimtelijke ordening en de energietransitie. Dat is een kans, maar wel degelijk ook een risico voor het sociale offensief dat we in vier essays hebben bepleit. De grote vraagstukken – een miljoen nieuwe woningen, de inrichting van de openbare ruimte, het klimaat - vragen terecht aandacht, waardoor het belang van bestaande wijken en gebieden, en van urgente leefbaarheids- en veiligheidsproblematiek dreigt ondergesneeuwd te raken. Zo zouden de perspectiefwijken opnieuw kind van de rekening kunnen worden.

Mocht er een minister op deze grote thema's worden aangesteld, dan zou voor onderhavig programma een staatssecretaris moeten worden aangewezen. Deze bewindspersoon zou vorm moeten geven aan een programma dat de sociale kwaliteit in gemeenten moet bevorderen. Dat is een belang dat de betrokken gemeenten en wijken overstijgt. Inzet op perspectiefwijken dient alle bewoners van Nederland het gevoel te geven dat ze gezien en gehoord worden en dat ertoe doen. De overheid zou emanciperende ruggensteun moeten bieden, vooral als je het moeilijk hebt. Dat bepaalt uiteindelijk de inzet en maatschappelijke meerwaarde van het programma.

Literatuurlijst

Aedes (2019) *Veerkracht in het corporatiebezit*. Den Haag: Aedes.

Binmore, K. (2007). *Game Theory: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij; over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom.

Boutellier, H. (2019) *De andere kant van de medaille: Visiedocument over de rol van gemeenten in de aanpak van ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: VNG.

Boutellier, H., R. van Steden, B. van Stokkom e.a. (2016). *Perspectieven op veiligheid. Van burgerschap tot veerkracht*. Amsterdam: VU, afd. Bestuurswetenschappen en Politicologie.

Engbersen, G.B.M., Bovens, M.A.P, Bokhorst, A.M. Jennissen, R.P.W (2020) *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Friedman, T.L. (2007), *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*. New York: MacMillan.

Hamers, D., Dignum, M. en Evers, D. (2017) *Evaluatie City Deals*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Kamerbrief 31 maart 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 164588, Voortgang programma Leefbaarheid en Veiligheid.

Kamerbrief 8 oktober 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 34 477, nr. 73.

Kamerbrief 5 maart 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, Voortgang (Europese) Agenda Stad.

Korver, T. (2020), *Geen tijd. Over de teloorgang van gezag*. Amsterdam: Van Gennep.

Leidelmeijer, K., Middeldorp, N. & Marlet, G., (2019) *Leefbaarheid in Nederland 2018*. Amsterdam: RIGO Research en Advies.

Lub, V. (2013). *Schoon, heel en werkzaam? Een wetenschappelijke beoordeling van sociale interventies op het terrein van buurtleefbaarheid*. Den Haag: Boom-Lemma.

Marlet, G. & Van Woerkens, C. (2010). *De effectiviteit van Grotestedenbeleid*. Utrecht.

Meere, F. de, van den Toorn, J., Hamdi, A. & Wilderink, L. *Doen wat nodig is voor inwoners: ervaringen uit de City Deal inclusieve stad*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Noordanus, P.G.A. (2020) *Een Pact voor de Rechtsstaat: Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar*. Den Haag: Aanjaagteam ondermijning.

Peeters, T. & H. Boutellier (2020) *Een wereld in wijken te winnen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Reybrouck, D. van (2016), in: *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: Bezige Bij.

Rigo (2012). *Midterm review ISV-3*. Amsterdam.

Schulz, M., E. Kunseler, P. Ophoff, van der Steen, M. (2020) *Leren institutionaliseren: Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de deal-aanpak* Den Haag: NSOB, Planbureau voor de Leefomgeving.

SCP (2011). *Wonen, wijken en interventies. Krachtwijken in perspectief*. Den Haag: SCP.

Steden, R. van, de Groot, I., & Boutellier, J. C. J. (2012). Veel dynamiek, weinig slagvaardigheid: een studie naar de praktijk van lokale veiligheidsnetwerken. *Bestuurskunde*, 21(2), 60-70.

Studiegroep IFV (2020a). *Nederland heeft één overheid nodig*. Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen: Den Haag.

Studiegroep IFV (2020b). *Op weg naar de goede oplossing*. Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen: Den Haag.

Uyterlinde, M. & J. Van der Velden (2017). *Kwetsbare wijken in beeld*. Den Haag: Platform31.

Uyterlinde, M., J. van der Velden & R. Bouwman (2020). *Wijk in zicht: Kwalitatief onderzoek naar de dynamiek van leefbaarheid in kwetsbare wijken*. Den Haag: Platform31.

WRR (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

COLOFON

Opdrachtgever	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Auteurs	Dr. F.B.J. de Meere Prof. dr. J.C.J. Boutellier
Foto omslag	ANP - Martijn Beekman
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-088-8

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, mei 2021.

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 of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.