

Jos van der Lans

# Ontsnappen aan aanbesteden

Buurten en wijken als vitale democratische arena's



## **Fotobijschrift**

In het Oostelijk Havengebied in Amsterdam slaagden in 2022 ruim 300 buurtbewoners erin om Buurtcentrum de Eester te kopen door met elkaar 450.000 euro bijeen te brengen in de vorm van obligaties en leningen. Daarmee wisten ze te voorkomen dat het centrum in handen zou komen van een particuliere belegger of beleggingsfonds.

Op de foto staan Jos van der Lans (links) en Meta de Vries, de algemeen coördinator van buurtcoöperatie de Eester. Beiden nauw betrokken bij de wervingscampagne:

*Verrijk de buurt, investeer in de Eester.*

## **Colofon**

Auteur: Jos van der Lans

Eindredactie: Tea Keijl

Fotografie: Daphne Lucker

Vormgeving: Suggestie & Illusie

Februari 2023

Deze publicatie is tot stand gekomen dankzij financiering van het ministerie van VWS.



Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

# Inhoudsopgave

## Voorwoord

Ontsnappen aan aanbesteden – Buurten en wijken als vitale democratische arena's 4

## **DEEL 1 - Wat er aan vooraf ging** 8

### Hoofdstuk 1

Waar moet het heen, hoe zal het gaan... 9

## **DEEL 2 - Bouwstenen voor een alternatief** 17

### Hoofdstuk 2

Third places – Fysieke basis voor gemeenschapsvorming 18

Intermezzo: Palaces for the People 28

### Hoofdstuk 3

Buurtbewoners en burgerkracht – Hoe serieus nemen we het? 32

Intermezzo: B&W omarmt na participatiestaking plannen van de K-buurt 48

### Hoofdstuk 4

Afscheid van het professionals-only-model – Een kwestie van reprofessionalisering 50

### Hoofdstuk 5

De buurt als sociaal ecosysteem – Pleidooi voor een sociale ecologie 61

Intermezzo: Regering is spoor bijster in Huis van Thorbecke 75

## **DEEL 3 - Ontsnappen aan aanbesteden** 78

### Hoofdstuk 6

De brede relevantie van de sociale basis 79

### Hoofdstuk 7

Bouwstenen voor een alternatieve benadering – Samenvatting deel 2 85

Intermezzo: Het Preston-model 90

### Hoofdstuk 8

Zonder markt geen aanbesteding – Gemeenschapskracht en samenlevingsopbouw 93

## Epiloog

Een ontsnappingsroute 98

Samenvatting 104

Literatuur 107

## Voorwoord

# Ontsnappen aan aanbesteden

## Buurten en wijken als vitale democratische arena's

Er zijn nog maar weinig mensen die marktwerking in de publieke sfeer zullen verdedigen. De economische parameters waarop deze vorm van sturing is gebaseerd (concurrentie, prijsefficiëntie, kostenbeheersing) hebben, zo mogen we na een kwart eeuw ervaring wel concluderen, een verwoestend spoor getrokken in de publieke sector. Het zal dus anders moeten.

Maar hoe? Dat blijkt niet zo eenvoudig. Want het achterliggende gedachtegoed heeft zich de afgelopen decennia vastgezet in Europese voorschriften, wettelijke bepalingen, regels, beleidsnota's en ambtelijke diensten, die niet zomaar te negeren lijken. Daardoor houdt een werkelijkheid stand die niemand meer bevalt.

Dat wringt. In *Het dogma aanbesteden* vergeleek ik het welzijnswerk met het basisonderwijs en een huisartsenpost. Die horen als vanzelfsprekend thuis in de sociale infrastructuur van een wijk. Niemand zal het in zijn hoofd halen om deze voorzieningen aan te besteden. Elke suggestie in die richting zou als volkomen absurd van de hand worden gewezen. Maar kennelijk is zoiets als beschikbaarheid van welzijnsdiensten of ondersteuning van actieve of kwetsbare burgers niet iets dat tot de basisvoorzieningen wordt gerekend. In *Het dogma aanbesteden* beantwoordde ik de vraag waarom dat niet meer zo is (tot midden jaren tachtig was dat namelijk wel zo) en ik liet ook zien wat er moet gebeuren om deze voorzieningen opnieuw tot de vanzelfsprekende sociale infrastructuur te laten horen.

Summier suggereerde ik dat we daartoe opnieuw en preciezer zouden moeten definiëren wat we verstaan onder 'sociale infrastructuur' (c.q. de sociale basis), waarbij ik fysieke, facilitaire en sociaal-professionele componenten onderscheid (p. 76-78). Veel verder dan daarop wijzen kwam ik echter niet, omdat, zo schreef ik, het uitwerken een apart essay of – nog beter – een uitvoerige studie zou vergen. Maar daarmee kwam ik niet weg, want kennisinstituut Movisie pakte de handschoen op en vroeg eind 2021 of ik in een nieuw essay de verschillende componenten verder wilde uitwerken om zodoende de meningsvorming over financiering van de sociale infrastructuur, de rol van professionele welzijnsorganisaties en de kracht van burgers van nieuwe munitie te voorzien.

Dit nieuwe  
essay begint  
daar waar  
Het dogma  
aanbesteden  
eindigt

Daar kon ik natuurlijk geen nee op zeggen. Dit nieuwe essay begint dus daar waar *Het dogma aanbesteden* eindigt. Ik werk een aantal bouwstenen uit die de grondslag kunnen vormen voor een andere aansturing van het sociaal domein en de sociale basis, waarbij we kunnen ontsnappen aan de ontwrichtende werking van het aanbesteden en we de weg in kunnen slaan naar duurzame verhoudingen tussen burgers, professionals en hun organisaties, en lokale overheden.

De relevantie daarvan reikt veel verder dan alleen het inrichten van het sociaal domein. Het gaat om de vraag hoe we de grondvlakken van de samenleving zo inrichten, dat inwoners hun rol kunnen pakken. Het gaat om het vormen van democratische arena's waarin burgers verantwoordelijkheid kunnen nemen voor grote vraagstukken met betrekking tot het milieu en duurzaamheid. Het gaat om de vraag wat er nodig is om het samenleven op het niveau van buurten en wijken vorm te geven. Het gaat om de heruitvinding van samenlevingsopbouw, op een manier die bij de moderne tijd past. Dat is overigens wel een opgave die nog het nodige collectieve en intellectuele denkwerk zal vergen. Dit essay is ook niet uit mijn particuliere brein alleen voortgesproten. Het stoelt voor een groot deel op de ervaringen die ik de afgelopen zes jaar heb opgedaan als bestuurder van bewonersplatform Buurtcoöperatie De Eester in mijn eigen buurt, het Oostelijk Havengebied in Amsterdam. Daar is door een groeiende groep actieve bewoners in een periode van nog geen tien jaar veel voortgebracht dat als inspiratie heeft gediend voor veel gedachten die in dit boekje verder worden uitgewerkt. Zo zijn er veel mensen geweest die met hun ideeën en hun acties belangrijk aan dit vervolgesay hebben bijgedragen. Teveel om hier apart te vermelden. Maar hun gelederen zijn groeiend; zij wijzen eigenlijk dag-in-dag-uit de weg om het marktdenken achter ons te laten.

Een paar mensen wil ik wel apart vermelden omdat hun commentaren en suggesties de tekst aanmerkelijk beter hebben gemaakt. Dat zijn: Pieter Hilhorst, Peter Rensen, Sonja Liefhebber, Hilde van Xanten, Christine Kuiper, Mariël van Pelt, Henk Krijnen, Hetty Vlug en Don Olthof. Zij zijn niet verantwoordelijk voor het eindresultaat, maar zonder hun inbreng was de inhoud toch een stuk minder geweest. Ik ben hun veel dank verschuldigd.

Rest mij de hoop uit te spreken dat dit boekessay ons helpt om een periode van prijsconcurrentie en productdenken achter ons te laten en een nieuwe 'waardenvolle' weg in te slaan. Ook dat zal nog het nodige denkwerk vergen, maar het is de moeite van de intellectuele inspanning waard. Want er staat veel op het spel.

Amsterdam, najaar 2022  
Jos van der Lans

## BEGRIPSBEPALING

In dit essay komen de aanduidingen ‘sociale basis’, ‘sociale infrastructuur’ en ‘sociaal domein’ veelvuldig voor. Deze begrippen heb ik niet zelf verzonnen en ze komen ook niet voort uit de gedachten van actieve burgers. Ze duiken vooral op in beleidsteksten en in onderzoeksrapporten en komen voort uit de behoefte om te ordenen en te onderscheiden. Het sociaal domein is daarmee afgebakend van bijvoorbeeld het fysieke domein of het economische domein.

De begrippen kennen ook allemaal een onvermijdelijke abstractie. Ze komen niet voort uit de natuurkunde met kraakheldere definities waar niet over te twisten valt. Ze zijn ontsproten uit de ‘maatschappijbeleidkunde’ en dat is nu eenmaal een bijzondere vorm van wetenschap die per definitie niet precies is. Niks is immers grilliger dan een samenleving die overal verschillende vormen aanneemt, afhankelijk is van mensen, van steeds verschillende omstandigheden, van uitzonderlijke geschiedenissen, van wisselend beleid, van overal afwijkende ontwikkelingen in andere domeinen, et cetera. Wie in deze veelvormigheid wil interveniëren (per definitie iets wat beleidsmakers en politici voor ogen hebben) moet dus wel werken met begrippen die op veel situaties toepasbaar zijn en richtinggevend kunnen zijn voor het beleid. Zie daar: de genese van de begrippen sociale basis, sociale infrastructuur en sociaal domein.

Ik waag mij dan ook niet aan een sluitende definitie van deze begrippen. Wel kan ik aangeven waar de begrippen voor mij voor staan. Daarbij vind ik overigens de uitdrukking sociale basis het meest verwarrend, zoals ook verderop in dit essay ter sprake zal komen. De basis van wat?

Ik vat sociale basis op conform de wijze waarop Nico de Boer en ik in 2011 het begrip burgerkracht hebben gemunt. Wij doelden daarbij vooral op het vermogen van burgers om zichzelf te organiseren en daarmee – al dan niet met steun van professionals of subsidie van de (lokale) overheid – in collectieve verbanden maatschappelijke en publieke verantwoordelijkheid te dragen. De sociale basis gaat wat mij betreft dus vooral over mensen en collectieve acties.

Sociale infrastructuur definieer ik in de meer voorwaardelijke sfeer. Wat hebben burgers nodig om publieke verantwoordelijkheid te kunnen nemen? Ik heb mij in meerdere publicaties verbaasd over het feit dat bij het plannen van een nieuwbouwwijk er van alles bedacht wordt over de fysieke infrastructuur maar dat aan de sociale infrastructuur nauwelijks een woord vuil wordt gemaakt.<sup>1</sup> Wat hebben mensen nodig om met elkaar in conclaaf te gaan? Waar kunnen ze elkaar ontmoeten? Welke professionele ondersteuning is daarvoor nodig? Dit essay is geschreven om bij te dragen aan het nadenken over wat er in buurten moet gebeuren voor het beantwoorden van deze vragen, en hoe dat vanuit de overheid aangestuurd en gefinancierd kan worden.

<sup>1</sup> Zie onder meer: Participatiesamenleving dreigt investering in frustratie te worden. [www.socialelvraagstukken.nl/participatiesamenleving-dreigt-een-investering-in-frustratie-te-worden/](http://www.socialelvraagstukken.nl/participatiesamenleving-dreigt-een-investering-in-frustratie-te-worden/), 1 maart 2018.

Het derde begrip 'sociaal domein' is het moeilijkst af te bakenen. Waar de sociale basis primair het domein van burgers is, de sociale infrastructuur voor de sfeer staat waarin burgers, gebouwen, professionals en voorzieningen met elkaar vermengd raken, staat het sociaal domein vooral voor de wereld van de instituties en organisaties die diensten leveren die impact hebben op mensen, maar ook op de sociale basis en de sociale infrastructuur. In mijn opvatting spelen in het sociaal domein professionals de hoofdrol, zij het dat idealiter hun dienstverlening in hoge mate gericht is op de sociale basis en de sociale infrastructuur. In ouderwetse termen gaat het dan vooral om het welzijnswerk in de brede zin: het opbouwwerk, buurtwerk, jongerenwerk, maar natuurlijk ook om de sociale wijkteams.

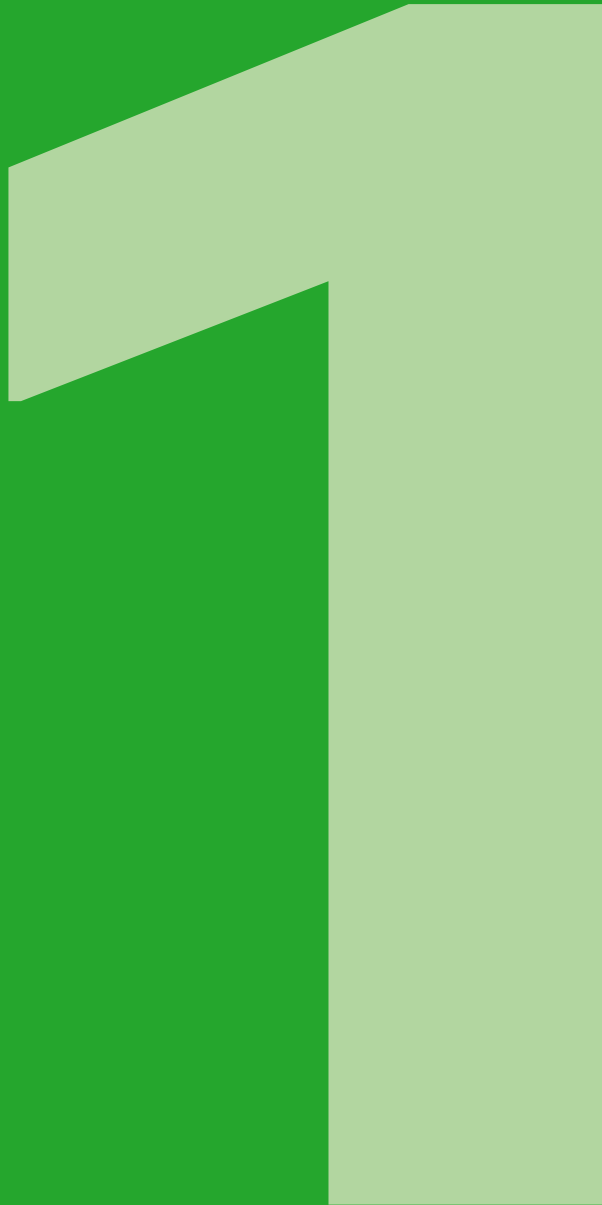
De zoektocht in dit essay is erop gericht om deze vorm van dienstverlening te laten ontsnappen aan de destructieve beleidslogica van het periodiek aanbesteden. Dat kan door het sociaal domein juist functioneel te maken ten opzichte van de gebiedsgebonden sociale infrastructuur en sociale basis. Maar dat impliceert dat hetzelfde verhaal niet één-op-één opgaat voor andere beleidssectoren die raken aan of zelfs deel uitmaken van het sociaal domein, zoals de (gespecialiseerde) jeugdzorg. Daaraan kan overigens niet de conclusie worden verbonden dat deze sectoren onderhevig moeten blijven aan de aanbestedingsdoctrine, zeker niet. Maar het op een effectieve wijze aansturen van deze sectoren vraagt om een ander verhaal dan het verhaal dat in dit essay voorligt.

Tot slot. Ik schrijf in het essay vaak over 'buurten en wijken', dan wel alleen over buurten of wijken. Daarmee wil ik vooral duidelijk maken dat we vanuit overzichtelijke gebieden, bij voorkeur als zodanig herkenbare buurten en/of wijken moeten gaan nadenken over hoe we daar samenlevingsopbouw realiseren, wat daarvoor nodig is en hoe burgers daar verantwoordelijkheid in kunnen nemen. Bezie het als een sociaal ecosysteem is een van de conclusies.

Maar hoe zit het dan met 'dorpen', vroeg één van mijn meelezers. Is dit niet een erg 'grote-stad-verhaal'? Dat is een heel goede vraag, zeker ook omdat de grotestedenproblematiek tamelijk overheersend is in de beschouwingen over het sociaal domein. Toch is dit essay daar geen voorbeeld van. De focus ligt ook niet op achterstanden of kwetsbaarheden (problemen die doorgaans vooral in stedelijke gebieden gelokaliseerd worden), maar op het collectieve en het gemeenschappelijke, eigenlijk op die sociale kwaliteiten die vaak in dorpen en kleinere plattelandskernen bijna vanzelfsprekend aanwezig zijn. Die leefverbanden zijn overzichtelijker, minder anoniem; mensen weten elkaar sneller te vinden, zijn bekender met elkaar. Ongetwijfeld is dat een van de redenen waarom deze kleine gemeenschappen nogal eens de kont tegen de krib gooien als ze dreigen te worden geannexeerd door een naburige, opstomende grote gemeente. Al met al kun je zeggen dat hetgeen waarvoor ik in dit essay een lans breek, mutatis mutandis ook geldt voor dorpen en kleine dorpskernen. Sterker, in menig opzicht bestaat daar al een sociale infrastructuur waar men in nogal wat gemeenten lering uit zou kunnen trekken.

# Deel 1

Wat er aan vooraf ging





## Introductie

# Waar moet het heen, hoe zal het gaan...

In juni 2020 verscheen, in opdracht van het LSA, mijn essay *Het dogma aanbesteden (en waarom we het in het sociaal domein achter ons moeten laten)*.<sup>2</sup> Het essay maakte veel los en leverde in meerdere gemeenten brandstof voor met name raadsleden om na te gaan denken over de vraag of het aanjagen van concurrentie tussen aanbieders wel zo'n adequate manier is om binnen het sociaal domein en binnen wijken en buurten duurzame verhoudingen te realiseren tussen burgers, professionals en welzijnsorganisaties. Verschillende gemeenten, waaronder de gemeente Utrecht, hebben hun inkoopverordeningen hierop al ingrijpend aangepast en bijvoorbeeld de duur van de contractering verlengd tot in sommige gevallen negen jaar.<sup>3</sup>

Dat is hoopgevend, maar het zou te ver gaan om van een trendbreuk te spreken. Weliswaar worden de termijnen opgerekt, maar de onderliggende logica staat nog steeds overeind. Op zeker moment is de rek eruit en zullen overheden hun 'uitvragen' weer in de markt zetten om aanbieders van zorg- en welzijnsdiensten in de gelegenheid te stellen om met een concurrerend bod te komen. De twijfel over de effectiviteit van het aanbesteden mag dan zijn toegenomen, de juristen die erover waken dat de (Europese) aanbestedingsregels in acht worden genomen zijn nog lang niet in aantal afgenomen. Integendeel, de juristerij voorziet al jaren voorbeeldig in haar eigen werkgelegenheid en de bureaus waar zij zich in hebben verenigd weten als geen ander dat tussen droom en daad veel juridische bezwaren en mogelijke procedures vertoeven. We mogen voor wat betreft het aanbesteden wel de randen van de wet opzoeken, maar niet daarbuiten treden. Zo blijven we gegijzeld door een regelsysteem waar steeds minder mensen in geloven.

Vreemd is dat wel. Inmiddels is het zo ongeveer politiek gemeengoed om te zeggen dat 'marktwerking' niet het geëigende instrumentarium oplevert om het domein van zorg- en welzijn te ordenen. De voorbeelden dat het aanjagen van concurrentie meer kapot heeft gemaakt dan ons lief is rijgen zich aaneen. Het heeft grote delen van de publieke sector omgevormd tot productiehuzen waar de dienstverlening in beheersbare eenheden is getransformeerd, bevolkt door controlerende managers en registrerende professionals, waarbij bureau-

2 <https://www.isabewoners.nl/meebeslissen/het-dogma-aanbesteden/> Een korte en scherpe samenvatting is te lezen in de Groene-essay: Welzijnswerkers als koopwaar. Goeie straathoekwerkers! Weg ermee!, 10 december 2020. Zie: [www.josvdians.nl/publicaties/2020-12-10-Groene-Essay-over-aanbesteden-kl.pdf](http://www.josvdians.nl/publicaties/2020-12-10-Groene-Essay-over-aanbesteden-kl.pdf)

3 Zie voor de discussie in de Utrechtse gemeenteraad: [utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/3bfa2870-bffd-4d06-ac3d-6788b575d14b?documentId=f395d910-1ee0-4c3c-a2c9-119abaf09479&agendaltemId=270f467d-1223-4a42-b8d0-b894b6a8f21d](http://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/3bfa2870-bffd-4d06-ac3d-6788b575d14b?documentId=f395d910-1ee0-4c3c-a2c9-119abaf09479&agendaltemId=270f467d-1223-4a42-b8d0-b894b6a8f21d)

cratische en administratieve eisen steeds nadrukkelijker de dienst zijn gaan uitmaken. Daar moeten we dus vanaf. We moeten weg zien te raken van die door de marktwerking aangedreven bedrijfsmatige ordening van de maatschappelijke dienstverlening. Weg van die fixatie op cijfers, afscheid nemen van de onderlinge concurrentie, ruimte geven aan professionals, terug naar de bedoeling, naar de 'menselijke maat' en de focus verleggen naar – het nieuwe beleidsadagium! – samenwerking.

Die boodschap is niet nieuw, in feite wordt deze al zo'n tien jaar verkondigd. Langer zelfs, een kleine zoektocht in mijn eigen archief leert dat ik de passage hierboven al in 2004 opschreef en ook in die eerste jaren van deze eeuw was ik bepaald niet de enige die de verzakelijking en bureaucratisering van de publieke sector aan de kaak stelde. Nieuw is hooguit dat de laatste jaren ook de hoogste politieke en ambtelijke kringen tot de overtuiging zijn gekomen dat het sociaal domein niet gebaat is bij uitgelokte concurrentie en dat de zorg geen markt is. Het is in Den Haag inmiddels kamerbreed bont om over 'doorgeslagen' marktwerking te spreken.

Maar ja, waar leidt dat toe? Waar moet het heen? Wat hebben we eraan als ondertussen ambtenaren zich in stadhuisen weer opmaken voor de volgende aanbestedingsronde? Als technocratische redeneringen onbekommerd de dienst uit blijven maken? Als er in de praktijk geen regel verandert of geen wet wordt aangepast? Als de inbreng van burgers nog nadrukkelijker de hemel in geprezen wordt terwijl ze in de institutionele werkelijkheid geen poot hebben om op te staan? Als we over veranderingen mogen fantaseren maar tegelijkertijd gevangen blijven van de macht der beleidsgewoonte? Dan verandert er dus eigenlijk niets.



Sorry. Ik loop te hard van stapel. Ik moet mezelf corrigeren. Want dat er niets verandert in de wereld van zorg en in het sociaal domein is natuurlijk niet waar. We hebben immers – zeker in het sociaal domein – een ongekende transitie achter de rug. Je zou het bijna vergeten, maar in 2015 verschoof er een kleine 17 miljard euro van rijk naar gemeenten door de decentralisatie van wetten op het gebied van ondersteuning en zorg, arbeidsparticipatie, inkomensondersteuning en jeugdhulp. Dat was niet alleen een verlegging van geldstromen, er waren ook ambities en aspiraties aan gekoppeld. Reden waarom er in de jaren van voorbereiding, en ook nog in de eerste jaren na de invoering niet alleen over een transitie, maar juist ook over een transformatie werd gesproken. Dat was ook de reden waarom ik, en ik was niet de enige, de hele operatie ondanks de forse bezuinigen die ermee gepaard gingen als een kans zag om wezenlijke veranderingen te realiseren. Het bood een unieke gelegenheid om een institutionele orde die totaal verkokerd was en in de greep gekomen van bureaucratische processen op een andere leest te schroeien.

We moeten  
terug naar  
de bedoeling,  
naar de  
'menselijke  
maat'

Samen met Pieter Hilhorst formuleerde ik deze beloften van de decentralisatie begin 2015 als volgt:<sup>4</sup>

- 1 De decentralisaties willen van een anonieme verzorgingsstaat een herkenbare verzorgingsstad maken, die gebaseerd is op de organisatie van **nabijheid** met het primaat op de **wijk**.
- 2 De decentralisaties hebben **integraal** werken als vertrekpunt. Het gaat niet langer om de formats van instituties, maar om het primaat van de oplossing.
- 3 De decentralisaties bevorderen snelle, heldere en zo nodig onorthodoxe oplossingen en hebben daardoor ten principale een **anti-bureaucratische signatuur**.
- 4 De decentralisaties beogen de rol van burgers te veranderen: ze zijn niet langer klanten van voorzieningen, maar **eigenaren** van (onderdelen van) de publieke zaak. Hun positie in de besluitvorming over zorg- en dienstverlening verandert van consument tot producent, van passief naar actief.
- 5 De decentralisaties geven vorm aan **andersoortige horizontale en gelijkwaardiger verhoudingen** tussen professionals en burgers/amateurs (sociale netwerken, informele zorg).
- 6 De decentralisaties bieden meer **ruimte aan professionals** en bevrijden deze van al te strakke protocollen en gedetailleerde verantwoordingsregimes.
- 7 De decentralisaties doorbreken de verkokering en het daarbij opknippen van problemen in door specialisten behandelbare deelproblemen. Ze maken meer ruimte voor een **generalistische werkwijze**.
- 8 De decentralisaties zorgen ervoor dat het accent, zowel in de organisatie van dienstverlening als in het professionele handelingsrepertoire, nadrukkelijk op **preventie** komt te liggen.
- 9 De decentralisaties bewerkstelligen dat de economie van de publieke sector wordt omgedraaid: preventie loont en er komen **integrale kosten-baten analyses**. Echt integraal werken verbetert zo de dienstverlening, zet het mes in de verkokering waardoor het goedkoper kan worden (in die volgorde).
- 10 De decentralisaties zijn erop gericht de **leefwereld** van burgers te bevrijden van het juk van de systeemwereld, waardoor de krachten van de samenleving zich optimaal kunnen ontwikkelen. **Overzichtelijkheid** en **kleinschaligheid** (de menselijke maat) zijn daarvoor nieuwe ijkpunten. Het doet daarin denken aan de oude slogan van Philips: *sense and simplicity*. Het is het primaat van het gezond verstand.

<sup>4</sup> Zie: [www.josvdlans.nl/journalist/nabij\\_is\\_beter.php](http://www.josvdlans.nl/journalist/nabij_is_beter.php) En: [www.josvdlans.nl/publicaties/2015-01-KING-VNG-Nabij-is-beter\\_Hilhorst\\_VdLans.pdf](http://www.josvdlans.nl/publicaties/2015-01-KING-VNG-Nabij-is-beter_Hilhorst_VdLans.pdf) (p.7).

Het voertuig om deze transformatie in personele, professionele en organisatorische zin operationeel te maken werden de sociale wijkteams. Overzichtelijke teams, gevuld met generalisten van verschillende pluimage die gebiedsgericht te werk moesten gaan, integraal en anti-bureaucratisch zouden opereren en in verbinding zouden komen met de buurt waarin zij aan de slag gingen en met bewoners die daar hun levens vorm gaven.

Deze wijze van herordenen kreeg enorme bijval. In ruim tachtig procent van de gemeenten werden sociale wijkteams geïnstalleerd. Soms als een geheel nieuwe organisatie; meestal als een werkverband van professionals uit verschillende instellingen; soms als een vorm van professioneel overleg over moeilijke casuïstiek. Vorm en omvang varieerden enorm. De verschillen tussen gemeenten waren groot, maar in de vernieuwingsdrang was men eigenlijk tamelijk eensgezind. Dichter bij mensen, sneller in actie komen, problemen eerder oppakken, maatwerk mogelijk maken, korte lijnen, samenwerken in buurten, gebruik maken van de veerkracht van buurten en de informele netwerken die er zijn.



Het liep anders. Vernieuwen en bezuinigen bleek bepaald geen gelukkige combinatie om een dergelijke systeemwijziging van de grond te krijgen. Per 1 januari 2015 verdween het werk immers niet, het ging gewoon door. Professionals in wijkteams namen oude klanten mee, maar moesten tegelijkertijd op een andere manier gaan werken. Geld om de gewenste innovaties goed te begeleiden en te onderzoeken ontbrak nagenoeg. Veel teams werden eigenlijk simpelweg in het diepe gegooid.

Het resultaat is daarmee in overeenstemming. Er zijn in den lande absoluut sociale wijkteams die zeker stappen hebben gezet om de beloften waar te maken. Ze zijn toegankelijk, vangen veel problemen snel op zodat mensen de juiste ondersteuning krijgen of op een specialistische plek terecht komen waar adequate behandeling geboden kan worden. Hier is in vergelijking met de verkokerde werkelijkheid van voor de decentralisaties zeker vooruitgang geboekt.

Maar dat is geen algemeen beeld. In veel gemeenten loopt het stroef en zijn de scheidslijnen tussen de instanties nauwelijks vloeiender geworden. Daar zijn de grote decentralisatiebeloften in de praktijk van het dagelijkse werk al snel uit beeld verdwenen. In een enkele gemeente zijn de wijkteams alweer opgedoekt en vervangen door andere, meer traditionele, vormen van netwerksamenwerking. Over het algemeen kan je zeggen dat de beloften van de decentralisatie maar mondjesmaat zijn waargemaakt.

Dat geldt in ieder geval voor het verbinden van de wijkteams met de context van de buurt. Eigenlijk de reden waarom er gesproken werd van sociale wijkteams of buurtteams. Dat was misschien ook wel de moeilijkste opgave: hoe ontsnap je aan de fuik van individuele hulpverlening, de volslagen logisch-professionele reflex om iemand die met een probleem komt te helpen en te ontzorgen? Hoe betrek je de omgeving daarbij, het netwerk, de buurt – wat kunnen deze vaak niet-professionele ‘nabije’ krachten eigenlijk betekenen? Op die vragen bestaan geen handboek-antwoorden, althans niet in praktisch

De beloften  
van de  
decentralisatie  
zijn maar  
mondjesmaat  
waargemaakt

## De meeste wijkteams zijn in een snelkook- panoperatie in de buurten geplugd

toepasbare zin. Er zijn boeken vol werkprincipes, kwaliteitsstandaarden, methodieken, wijkgericht werken, er is heel veel geschreven over de onderlinge betrekkingen tussen cliënten/burgers/professionals. Maar de kunst om deze kennis in een specifieke wijk om te zetten in een professioneel handelingsrepertoire is veel minder ver ontwikkeld. Dat vraagt om het actief kennis nemen van de buurt – door verbinding te zoeken, gesprekken te voeren, deuren te openen. De uitdaging voor de wijkteams was om buiten de kaders van de individualiserende zorg te treden en daarvoor verbinding te zoeken met wat er in de buurt aanwezig is aan netwerken, sociale verbanden en formele of informele organisatievormen. Van het hele palet aan vernieuwingen was dat misschien wel de lastigste opgave, zeker voor zorgprofessionals die niet echt opgeleid zijn om buiten de oevers van hun eigen competentie te treden.

Na de viering van het eerste lustrum van de decentralisatie valt er echter moeilijk een andere conclusie te trekken dan dat van deze wezenlijke ambitie niets of nauwelijks iets terecht gekomen is. Die deuren zijn niet echt opengegaan, de buurtbuitenwereld is niet of heel beperkt binnen getreden in de sociale ondersteuning en maatschappelijke dienstverlening en daar ook niet echt voor uitgenodigd. In feite zijn de meeste wijkteams in een snelkookpanoperatie in de buurten geplugd.

Daarbij lag vanaf het begin de focus op professionals die hun sporen in de individuele begeleiding en ondersteuning hadden verdiend. Opbouwwerkers, om maar even een ander referentiekader te noemen, waren enkel als eenlingen aanwezig en delfden met hun inbreng al snel het onderspit. Een gedegen en gedeelde sociale kaart van de omgeving ontbrak of was incompleet. Tel daarbij op dat het eerder vragen en hulpverzoeken oproept dan afhoudt, als je hulpverlening dichtbij mensen brengt.

Gevolg van dit alles was dat de caseload van de professionals al heel snel volliep met individuele afspraken, zozeer dat zorgafhandeling en individuele ondersteuning volledig beslag namen van het wijkteam en dat de context van de buurt en het aanspreken van collectieve krachten nagenoeg uit het zicht verdween. Wat zich als een knooppunt van community care had moeten ontwikkelen werd zodoende al snel een nieuw zorgwijkloket, naast andere loketten die niet zelden gewoon bleven functioneren.

Nu kan je dat zien als een weeffout, als een vorm van slechte voorbereiding of ondoordachte invoering (wat allemaal waar is), maar dat biedt toch maar een beperkte verklaring. Ook de analyse dat de professionals uit sociale wijkteams er niet aan toe zijn gekomen door een gebrek aan tijd schiet tekort om te begrijpen wat hier aan de hand is. Het probleem is veel wezenlijker. We lijden aan een enorm gebrek aan sociologische verbeeldingskracht. Zowel in beleidskringen als in sociaal professionele sferen hebben we eigenlijk nauwelijks een idee hoe zich in buurten vormen van gemeenschappelijkheid kunnen vormen, wat daarvoor nodig is, welke infrastructuur daarvoor moet worden ingericht. We hebben het onszelf afgeleerd, we hebben begrippen als gemeenschapsvorming en samenlevingsopbouw weggezet als gedachtenspinsels uit een belast verleden – *old school*. Bijgevolg kunnen we ons zorg- en ondersteuningsarrangementen eigenlijk nauwelijks anders voorstellen dan in individualiserende betrekkingen, tussen hulpvrager-hulpbieder, cliënt-professional, klant-organisatie.

En als daar dan toch verandering in moet komen (want te duur) dan valt men zeker in politieke en beleidsmatige kringen al heel snel terug op een even naïeve als hardnekkige vorm van wensdenken, waarin van overheidswege simpelweg gespeculeerd wordt op de goede inborst van burgers volgens de wet van de communicerende vaten: als de overheid minder doet, kunnen burgers meer doen. Die redenering vindt haar oorsprong in een overtuiging die zowel in liberale als christendemocratische kringen tot op de dag van vandaag op de nodige aanhang mag rekenen. In deze kringen heeft immers gedurende de hele twintigste eeuw scepsis bestaan over de uitdijende verzorgingsstaat. Daardoor zou de overheid het initiatief en de zelfredzaamheid van individuen (zo meenden liberalen) en de sociale verantwoordelijkheid van sociale verbanden (aldus confessionelen) hebben weggenomen, zo niet afgepakt. Dus als de staat uit die oververzorgende rol stapt, ontstaat als vanzelf de natuurlijke situatie waarin mensen of sociale verbanden weer in de gelegenheid komen om hun verantwoordelijkheid opnieuw waar te maken. Het is een misvatting die in het beleidsdenken steeds opnieuw en vaak in verholde termen nieuw leven wordt ingeblazen. De overheid moet dan terugtreden om daarmee ruimte te maken voor maatschappelijk initiatief.



De redenering is historisch misplaatst, omdat het volledig miskent dat verzorgingsstaat-arrangementen juist zijn ontstaan omdat de eigen verantwoordelijkheid vanuit de samenleving wel heel armzalige trekjes had aangenomen in de vorm van een vernederende liefdadigheid. Maar zo mogelijk nog erger is dat er geen enkele notie uit spreekt over wat er nodig is om maatschappelijke verantwoordelijkheid in een samenspel van betrokken burgers en deskundige professionals tot stand te brengen. Het is iets wat vanzelf gaat, spontaan bij hedendaagse burgers boven komt drijven op voorwaarde dat die benauwende, betuttelende overheidszorg de hielen licht.

De gevolgen van deze veronderstelling zijn niet gering: de naïeve gedachte die uit de basisformule minder-overheidszorg-meer-burgerverantwoordelijkheid spreekt, heeft alleen maar een blokkade gevormd om grondig na te denken over wat er wel voor nodig is om de transformatie van het sociaal domein ook in dit opzicht tot een succes te maken. Daarvoor zullen we dit type wensdenken achter ons moeten laten en ons moeten bezinnen op wat er echt nodig is om die vitale sociale verbanden en netwerken in buurten en wijken tot stand te brengen. Zodat belangrijke maatschappelijke opgaven als onderlinge zorg, betrokkenheid, duurzaamheid en solidariteit tot wasdom kunnen komen. Want laten we wel wezen: bomen groeien niet door aan de takken te trekken, maar door de bodem waarin ze geworteld zijn vruchtbaar te maken. Dat is precies wat we met gemeenschapsvorming en samenlevingsopbouw in buurten moeten doen: we moeten nagaan wat voor grondstoffen ze nodig hebben om echt van maatschappelijke betekenis te worden.

Die route biedt ook een uitweg – zeker voor wat betreft het sociaal domein – om het aanbesteden als een gepasseerd station definitief achter ons te laten. Want als de ordening niet geënt is op het idee van concurrentie tussen aanbieders, maar gericht is op het grondvesten en tot stand brengen van wat we verderop zullen uitwerken als een wijkverankerd sociaal ecosysteem, dan volgt

De redenering  
'als de  
overheid  
minder doet,  
kunnen  
burgers  
meer doen'  
is historisch  
misplaatst

daar een heel andere financieringslogica uit met vormen van zeggenschap en opdrachtgeverschap die ontdaan zijn van al die termen en redeneringen waarmee het tijdperk van het marktdenken ons heeft opgezadeld.



Daarvoor zetten we in het tweede deel van dit betoog vier stappen, die we in afzonderlijke hoofdstukken zullen uitwerken. De eerste stap (hoofdstuk 2) is wat er fysiek nodig is om burgers überhaupt tot gemeenschapsvorming in staat te stellen. We zullen zien dat het antwoord hier nogal voor de hand ligt en zelfs als bekend verondersteld mag worden, maar dat het merkwaardigerwijs op tal van manieren geen rol van betekenis speelt en heel vaak geperverteerd is door de allesdoordringende macht van de markt.

De tweede stap (hoofdstuk 3) is de vraag wat er nodig is om initiatieven van burgers ook die rol te geven die hen op het geduldige beleidspapier regelmatig wordt toegedicht, maar waar in de praktijk eigenlijk maar bitter weinig van terecht komt. Wat gaat hier mis? Hoe ver reikt die rol? Welke rol speelt de overheid daarbij? Wat zijn instrumenten die toegepast kunnen worden?

De derde stap (hoofdstuk 4) gaat over de rol van professionals. Hoe kunnen zij zich verbinden met hun omgeving, welke oriëntaties zijn daarvoor nodig? Waarom lukte het niet om opbouwwerkers onderdeel te laten zijn van sociale wijkteams? Waarom lukt het niet om los te komen van de hulpverleningsreflexen?

En de vierde stap (hoofdstuk 5) is een pleidooi om op een andere manier te gaan kijken naar buurten en wijken en daarbij lering te trekken uit de wetenschap der ecologie. We moeten buurten veel meer gaan bekijken en onderzoeken als sociale ecosystemen, waarin in een samenspel van verschillende krachten publieke waarden worden gerealiseerd en waarin andere vormen van economie tot bloei komen: vormen van economie die niet gedreven worden door financieel rendement, maar door gebruiks- en maatschappelijke waarde.

**H2:** Third places – fysieke basis voor gemeenschapsvorming

**H3:** Buurtbewoners en burgerkracht – hoe serieus nemen we het?

**H4:** Afscheid van het professionals-only-model – een kwestie van reprofessionalisering

**H5:** De buurt als sociaal ecosysteem – pleidooi voor een sociale ecologie

In het slotdeel geef ik nog eens de urgentie aan om deze manier van denken en ordenen verder te ontwikkelen – het is de enige begaanbare route om het tanende vertrouwen in de overheid, democratie en instituties te herstellen; het is onvermijdelijk om de forse crisis van de publieke sector, die kampt met een structureel personeelstekort, het hoofd te bieden. Buurten en wijken zijn bovendien cruciale werkvloeren om enorme maatschappelijke uitdagingen als de energietransitie van onderop handen en voeten te geven (hoofdstuk 6). Het is dus niet niks wat hier op het spel staat.

Na een samenvatting van de belangrijkste conclusies van deel II (hoofdstuk 7) verplaatsen we ons ten slotte naar het stadhuis (hoofdstuk 8). Wat betekent dit alles als je als ambtenaar of als wethouder voor de opgave staat om het sociaal domein aan te sturen en daar een financieringsrelatie mee aan te gaan? Is het denkbaar om mee te gaan in de stappen zoals die in de drie delen zijn geschetst? En als we ons ontdoen van het aanbestedingsregime en op basis van een grote inbreng van bewonersorganisaties subsidierelaties aangaan met aanbieders, hoe doen we dat dan en hoe bepalen we dat er goed werk wordt geleverd?



# Deel 2

## Bouwstenen voor een alternatief



## Third places

# Fysieke basis voor gemeenschapsvorming

Zo'n vijftien jaar geleden werd ik uitgenodigd door een bewonersorganisatie in een seniorenflat in Zwolle. Een enorm gebouw, met zes galerijen boven elkaar, waar zo'n tweehonderd huishoudens woonden. Een stuk of wat bewoners hadden de koppen bij elkaar gestoken en bedacht dat ze wel een gemeenschappelijke ontmoetingsruimte wilden. Ze hadden dat bij de eigenaar, een plaatselijke woningbouwvereniging, aangekaart. Sorry, liet die weten, er is niks. Maar bewoners hielden vol: als we nu eens een vrijkomende woning daarvoor gebruiken, als een plek om binnen te lopen en koffie te drinken?

Dit is immers een seniorenflat, er gaan mensen dood, er zijn mensen die alleen zijn komen te staan. De behoefte is groot, dus waarom niet?

Met de nodige moeite ging de woningbouwvereniging overstag. Uiteindelijk boden ze een vrijgekomen woning aan, maar niet langer dan voor één jaar en er moest wel huur worden betaald. Met als gevolg dat er voor koffie, thee en drank gecollecteerd moest worden. Desondanks werd de gemeenschappelijke woning een groot succes, zeker voor de senioren in de flat. Er werd gekaart, er was een inloop, een spreekuur van de zorg, de wijkzorg maakte er gebruik van. Maar desondanks was de woningcorporatie niet overtuigd. Elk jaar opnieuw deed ze moeilijk over verlenging van de huur, over wie er garant stond voor de schade, over dat er voor de woningen een wachtlijst was, enzovoort. Kon de wijkzorg dan geen huur betalen? De corporatie was extreem wantrouwend, bang voor precedentwerking en boven alles op-de-centen. Het was voor de bewoners extreem frustrerend. Ze wilden er eigenlijk maar weer mee stoppen – te veel gedoe.

Mijn mond viel open. Wat een kleinzieligheid! Waar gaat het over? Reken even mee: de flat was dertig jaar oud en had zijn investering zo ongeveer terugverdiend. De 200 woningen kenden een gemiddelde huur van ongeveer 600 euro per maand, dat is  $200 \times 600 \times 12 = 1.440.000$  euro per jaar. Door een woning niet te verhuren, maar aan bewoners als gemeenschappelijke ontmoetingsruimte ter beschikking te stellen loopt de corporatie  $12 \times 600$  euro mis, is 7200 euro = 0,5% van de huuropbrengst. Peanuts dus.

Daar staat een enorme opbrengst tegenover. Meer gemeenschapskracht/zin, minder eenzaamheid, grotere onderlinge betrokkenheid, effectievere zorg en vermoedelijk zelfs een beter beheer van de flat omdat bewoners tijdens de koffie elkaars klachten en bezorgdheden delen en tijdiger gebreken kunnen melden bij de woningcorporatie. Als we dat allemaal kapitaliseren dan is er sprake van een overweldigend multipliereffect – voldoende rechtvaardiging om eigenlijk helemaal geen huur te betalen. Vandaar mijn advies: 'Neem een

goede opbouwwerker in de arm, die jullie stem sterk kan maken en meld vervolgens de corporatie dat vanaf heden de woning gekraakt wordt in het kader van het algemeen belang en stuur een persbericht naar de lokale media. Zal je zien wat er gebeurt.'

De woningcorporatie ging overstag.

## Publieke ruimten zijn de 'huiskamers van de samenleving' en de 'kraamkamers voor gemeenschapsvorming'

In 1989 publiceerde de Amerikaanse stadssocioloog Ray Oldenburg het boek *The Great Good Place*. In deze klassieke studie laat hij zien hoe belangrijk zogenaamde 'third places' zijn voor het sociale, publieke en politieke leven. Gemeenschappelijke ruimten, gemeenschapshuizen, cafés, koffiehuisen en buurthuizen zijn in zijn ogen cruciaal voor de lokale democratie en de vitaliteit van buurten. Third places zijn plekken, publieke ruimten, die functioneren naast de private ruimte, het thuis (first space) en de ruimte waar mensen werken (second space).

Hoe belangrijk zulke ruimten zijn illustreert Oldenburg aan de hand van een reis door de geschiedenis, die begint bij de agora in het oude Griekenland, waar op het stad plein de democratie werd geboren. Sindsdien zijn vrijwel alle revolutionaire veranderingen begonnen omdat mensen in publieke ruimtes bijeenkwamen en gingen delibereren. De Franse revolutie vond zijn oorsprong in de Parijse cafés, de opkomst en ontwikkeling (en later ook de verdeeldheid) van de Nederlandse arbeidersbeweging is te lokaliseren in een aantal koffiehuisen in grotere Nederlandse steden.

Publieke ruimten – dicht bij huis, in de buurt of in de stad – zijn, aldus Oldenburg, van cruciaal belang voor de vitaliteit van de samenleving, op micro-, meso- en macroniveau. Ze vormen de 'huiskamers van de samenleving' en de 'kraamkamers voor gemeenschapsvorming'. Het zijn plekken waar mensen tot elkaar kunnen komen, los kunnen komen van hun individuele private bestaan, maar zich ook niet hoeven te gedragen als werkgevers of werknemers, met alle routines, verplichtingen en hiërarchieën die daarbij horen.

Oldenburg benoemt een aantal karakteristieken waar een third space, dat ik maar even vertaal als een publieke plek, aan moet voldoen wil de plek als een publieke ruimte functioneren. Het zijn toegankelijke plekken, waar het aangenaam vertoeven is, waar status niet vanzelf extra spreekrecht geeft, waar gemoedelijkheid heerst, grappige en verstandige opmerkingen elkaar in rap tempo kunnen afwisselen, waar een gastheer/vrouw/instantie je welkom heet en vertrouwde gezichten die er regelmatig komen sfeerbepalend zijn, zonder nieuwkomers uit te sluiten. Het zijn gewone plekken, ze zijn niet extravagant of hypermodieus aangekleed, de sfeer is eerder gezellig en warm, dan verzorgd en modern.

De goede verstaander zal zich hier al snel een kroeg bij voorstellen – vroeger een bruine, tegenwoordig meer IKEA-achtig. Dat is ook niet zo'n slechte associatie. Maar het belang van Oldenburgs third spaces beperkt zich nadrukkelijk niet tot horecavoorzieningen. Er zijn veel meer van dergelijke plekken identificeerbaar. Die publieke woning in de seniorenflat bijvoorbeeld. Maar van oudsher kenden we natuurlijk ook club- en buurthuizen, speeltuinen, ruimtes in winkelcentra, parken, pleinen of andere vormen van openbare ruimten, mits deze georganiseerd en ingericht zijn zoals Oldenburg ze omschrijft en daardoor tot ontmoeting en gesprek uitnodigen.

Publieke plekken kan je gerust tot de basisbehoefte van de mensheid rekenen. Zet – pak hem beet – zestig mensen bij elkaar met de opdracht om voor zichzelf een wooncomplex te ontwerpen en je kunt er vergif op innemen dat ze behalve woningen ook gemeenschappelijke ruimten zullen bedenken. Ruimten om te borrelen, te vergaderen, te knutselen, extra logeerruimte, ruimte voor een (kinder)feestje, het verschijnt als vanzelf op het verlanglijstje van de groep.



In feite is de geschiedenis van de volkshuisvesting in Nederland ruim een eeuw geleden ook zo begonnen. Mensen, vaak met hetzelfde beroep of religieuze achtergrond, verenigden zich en kregen de status van een woningbouwvereniging. Daardoor konden ze geld lenen bij de overheid, en ze begonnen aan het ontwerp van wooncomplexen. En ja hoor, daar hoorde als vanzelf een gebouwtje in de tuin bij, waar de bewonerscommissie kon vergaderen, de huur kon worden geïncasseerd, het tuingereedschap werd opgeborgen. Niet zelden tekenden de ontwerpers ook nog gemeenschappelijke wasruimten in. Zelfs buurthuizen en bibliotheken werden op die manier gerealiseerd. Dat was vanzelfsprekend.

Wonen deed je niet alleen, maar met elkaar en daar hoorden gemeenschappelijke ruimten bij. Sterker, zo werden woonwijken op de kaart gezet. Denk aan de tuindorpen, waar gemeenschapshuizen en een brink in het midden werden getekend waarna de straten en woningen er om heen werden gedrapeerd. Na de Tweede Wereldoorlog verschenen er fraaie boekjes over de wijkgedachte, met educatieve plaatjes waarin werd uitgelegd hoe en waar in de wijk de bewoners tot elkaar konden komen om hun gemeenschappelijke leven vorm te geven.<sup>5</sup>

Kom daar nu eens om. Zeker in sterk verstedelijkte gebieden zijn dergelijke publieke plekken hun vanzelfsprekende belang kwijtgeraakt. Ze zijn al lang niet meer een startpunt voor stedelijke ontwikkeling, hooguit een afgeleide. Meer en meer zijn de plekken afhankelijk gemaakt van de logica van het vastgoed, wat betekent dat ze niet op hun maatschappelijke betekenis worden gewaardeerd, maar op hun commerciële potentie en het economische rendement. Zonder uitbaters en kapitaalcracht geen publieke plekken meer. Ik heb het altijd een heel voor de hand liggende gedachte gevonden om bij de planning van een nieuwe wijk ergens centraal een gebied onbebouwd te laten en het aan de bewoners over te laten hoe zij daar dan invulling aan zouden geven. Een logische gedachte, zeker als je gemeenschapsvorming een belangrijke rol toedicht, maar wel een waarmee de logica van grondexploitaties totaal geen raad weet.

In het financiële exploitatieframe verschijnen publieke ruimten vooral aan de kant van onrendabele lasten. Met als gevolg dat woningcorporaties en projectontwikkelaars bij het ontwerpen van nieuwe wooncomplexen het gemeenschappelijke tot een absoluut minimum terugbrengen. Het kost geld, het moet beheerd worden en de opbrengsten zijn onzeker. Misschien

Meer en meer  
zijn publieke  
plekken  
afhankelijk  
gemaakt van  
de logica van  
het vastgoed

5 [www.canonsociaalwerk.eu/1989\\_wijkaanpak/WF\\_Geyl%20-Wij\\_%20en\\_%20de\\_%20wijkgedachte.pdf](http://www.canonsociaalwerk.eu/1989_wijkaanpak/WF_Geyl%20-Wij_%20en_%20de_%20wijkgedachte.pdf)

dat ze nog wel maatschappelijk en sociaal nut zouden kunnen hebben, maar die baten kunnen nu eenmaal niet in de boeken genoteerd worden. Reden waarom ontwerpaandacht voor de collectieve dimensie en de verleiding tot gemeenschappelijkheid niet bepaald voorop staat. Dat maakt dat het bestaan van publieke plekken onder een enorme druk is komen te staan.



## De organisatie en vormgeving van publieke plekken is de afgelopen halve eeuw gecommmercialiseerd

Misschien heeft Starbucks nog wel het beste begrepen wat Oldenburg met zijn third places bedoelde. Het bedrijf zag als een van de eersten dat er behoefte was aan een soort hangplek op niveau, waar je kunt afspreken en ook kunt werken onder het genot van kwalitatief goede koffie. Het bood direct gratis wifi aan, dat als een magneet werkte op jonge generaties die de dure koffie wel wilden betalen in ruil voor een gratis connectie met de buitenwereld. Starbucks werd een plek waar je kon chillen, kon afspreken met vrienden en waar je ook graag gezien werd.

Maar Starbucks maakt ook meteen duidelijk dat veel 'publieke plekken' inmiddels uitgebaat worden door commerciële krachten die nogal eens, zoals bij Starbucks het geval is, wereldwijd opereren. De winst gaat voorop. In juli 2022 berichtte het bedrijf dat er in de Verenigde Staten zestien vestigingen worden gesloten. Dat bleken vooral vestigingen met een grote toeloop aan daklozen, die daar langdurig rondhingen.

Commerciële partijen springen in het gat dat is ontstaan toen de publieke ruimte als relevante sociale factor uit de belangstelling verdween van publieke instanties, zoals overheden en woningcorporaties, die daarvoor verantwoordelijkheid droegen. Zeker, ook de ouderwetse kroegen waren altijd al commerciële aangelegenheden, maar ze waren vaak buurtgebonden, en voldeden in menig opzicht aan de criteria die Oldenburger voor third spaces ontwikkelde: bereikbaar, toegankelijk, vertrouwd publiek, een vaste gastheer. Niet zelden hadden ze bovendien een achterafzaaltje voor vergaderingen en bijeenkomsten, dan wel voor kaartavonden en ander groepsvermaak. Dat ze lange tijd voornamelijk een mannenbolwerk vormden, paste bij de dominante ideologie waarin vrouwen heersten over het private bestaan en de mannen het publieke domein domineerden.

Inmiddels is die situatie door tal van factoren veranderd. Mensen zijn beweeglijker en minder buurtgebonden, de rolverdeling tussen mannen en vrouwen is ingrijpend veranderd, de mobiliteit is onwaarschijnlijk toegenomen, internet en sociale media hebben een enorme impact op onze levens. Maar dat heeft de behoefte aan publieke ontmoetingsplekken op zichzelf niet aangetast. Naast de verplichtingen thuis en op het werk hebben mensen onverminderd behoefte om elkaar te treffen, te ontmoeten, vertier te zoeken en in gesprek te raken. Meer dan vroeger hebben ze daartoe nu keuze te over.

Maar, zoals gezegd, is de organisatie en vormgeving van deze publieke plekken de afgelopen halve eeuw echter in hoge mate gecommmercialiseerd. Horecavoorzieningen zijn sinds de jaren zeventig enorm in aantal toegenomen, maar een steeds groter deel daarvan is in handen van horeca-eigenaren die een keten van cafés en restaurants beheren. Ze hebben zich over de grotere steden verspreid, richten zich vaak op specifieke doelgroepen, maar hebben

eigenlijk niet of nauwelijks een sociale functie voor hun directe omgeving. De achterafzaaltjes, ooit dus een normaal verschijnsel bij buurtkroegen, zijn bij de horecavoorziening getrokken. Moderne cafés zijn knooppunten van informele netwerken en subculturen. In stedelijke gebieden heeft deze ontwikkeling tezamen met een enorme expansie van het culturele aanbod een stevige slag toegebracht aan traditionele buurtgebonden publieke plekken zoals buurthuizen en traditionele koffiehuisen, die tegen het geweld van Starbucks, Illy en al die andere globale koffieschenkers en internationale biertappers niet opgewassen bleken te zijn.

Tot welke sociale armetierigheid dat leidt, bewijzen vrijwel alle nieuwbouwwijken van de afgelopen dertig jaar. In mijn eigen stad Amsterdam hoef je maar een wandeling te maken door IJburg, de Houthaven en – als extreem voorbeeld – de Amsterdamse Zuidas om te begrijpen wat ik bedoel. De Zuidas is aangelegd als hypermodern stedelijk stadsdistrict met hoge kantoren vol met dure advocaten, bankiers en financiële specialisten. Maar de wijk is ook een woonwijk, waar bewoners hun weg moeten vinden. In een reportage in Het Parool komt bewoonster Yara aan het woord. Zij wil de buurt ook in sociaal opzicht tot leven laten komen, onder meer via een website.<sup>6</sup> Yara: 'Er heerst hier werkenergie, maar als je iets biedt, willen bewoners best naar buiten komen. Ik organiseer van alles: cupcakes bakken, buitenspelen, ontmoetingsmomenten voor bewoners. Daar komen veel mensen op af. Probleem is dat die momenten van interactie moeilijk te organiseren zijn. Er is hier geen zaaltje waarvan je gebruik kunt maken, in de avond is alles gewoon dicht.'<sup>7</sup>

Het bizarre is dat er in die avonduren in de Zuidas zaaltjes in overvloed zijn. Het barst ervan. Alleen zijn die via veiligheidspoortjes, pasjes, beveiligingscamera's en bewakersdiensten hermetisch van hun omgeving afgesloten.



Een kleine disclaimer is hier op zijn plaats. Want deze schets van een teloorgang van publieke plekken wil niet zeggen dat er in Nederland geen Oldenburg-achtige gemeenschapshuizen meer zijn. Integendeel, er zijn er nog vele honderden. Maar steeds minder in de grotere steden. Je vindt ze vooral in kleinere plattelandsgemeenten, waar ze vaak als dorps huis door het leven gaan. Een aantal gemeenten, met name in de provincie Overijssel, kennen zogeheten kulturhusen, een concept dat is overgewaaid uit Scandinavië en waarin onder een dak allerlei publieke voorzieningen in de sfeer van zorg en cultuur gecombineerd worden met gebruikruimte voor bewoners. In die omgevingen waar de commercie niet van zins is neer te strijken vanwege ontbrekende winstperspectieven vormen publieke plekken nog steeds het hart van het dorps gemeenschapsleven. Ze voorzien daar onmiskenbaar in een behoefte. Als ze om een of andere reden met sluiting worden bedreigd, kan je rekenen op een kleine volksopstand, handtekeningenacties, oploop bij de gemeenteraadsvergadering en ijverige pogingen om de plek overeind te houden. Het zijn de publieke huiskamers van het dorp, naast het

De Zuidas is  
aangelegd als  
hypermodern  
stedelijk  
stadsdistrict  
met hoge  
kantoren,  
maar is ook  
een woonwijk

6 [www.zuidasfamily.com](http://www.zuidasfamily.com)

7 Het Parool/PS, 15 januari 2022, p.25.

partycentrum vaak de enige waar het dorp over beschikt. Ray Oldenburg zou er zijn vingers bij aflikken.

Maar in de verstedelijkte gebieden is de ontwikkeling dus precies tegenovergesteld, hoewel ook hier groepen bewoners fel hebben geprotesteerd tegen sluitingen van buurthuizen. In de oudere delen van steden waar buurthuizen van oudsher nog wel bestonden zijn ze onder beheer gebracht van welzijnsorganisaties, waarvan de financiering voortdurend aan een zijden draadje hing. Die situatie is menig buurthuis te machtig geworden, veel hebben het onderspit gedolven of zijn het kantoor geworden van professionele dienstverleners. Ze zijn overgenomen door een commerciële partij of door zorg- en welzijnsprofessionals die er hun diensten zijn gaan leveren. In een enkel geval zijn bewoners in het geweer gekomen en hebben het buurthuis in eigen beheer genomen, een opgave die in de wereld van stijgende vastgoedprijzen niet alleen doorzettingsvermogen, maar bijna heldenmoed vereist.

Ronduit desastreus was de fase vanaf het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw, toen lokale overheden zich begonnen te richten op hun zogenaamde kerntaken. Dat paste in het opkomende bedrijfsmatige denken dat bezit nam van de publieke sector. In deze nieuwe zakelijke filosofie was het niet langer de taak van overheden om vastgoed te beheren, dus moest dat tot een minimum worden teruggebracht. Met als gevolg dat er de afgelopen decennia het nodige publiek-maatschappelijke vastgoed is verkocht. Daarmee kwamen gebouwen, die in potentie een publieke functie hebben, nogal eens in handen van commerciële partijen die ze ombouwden tot woningen of kantoorruimte.

Publieke ruimte werd daardoor niet alleen schaars, maar vooral ook duur. Nieuwe buurtinitiatieven van bewoners hebben de grootst mogelijke moeite om een plek te vinden. Wat er is, is meestal bezet of in handen van commerciële partijen, maar ook van woningcorporaties die in de eerste plaats naar de opbrengst kijken. Beheerders van winkelcentra laten liever een winkel leeg staan dan dat ze deze gunnen aan een bewonersinitiatief, zelfs niet als tijdelijke pop-up. De schaarse plekken die er wél zijn, zijn nogal eens onbetaalbaar, want overal worden er marktconforme huren gevraagd, die door regelgeving als de Wet markt en overheid van overheidswege nog eens opgestuwd worden.

Marktconform is het referentiekader, maatschappelijke of publieke waarde telt simpelweg niet mee. Mochten bewonersinitiatieven wel een ruimte kunnen betrekken, dan gaat een belangrijk deel van hun energie heen met het binnenhalen van gelden waarmee ze de huur kunnen betalen. Tja, dat is eigenlijk een afgeleide van waar ze oorspronkelijk voor in het geweer zijn gekomen. Of ze vragen er extra subsidie voor aan, waardoor de rekening gewoon weer bij de overheid komt te liggen.



Maar er is nog een kracht die de behoefte aan fysieke publieke plekken in buurten en wijken lijkt te doen verminderen en het strikte onderscheid van Oldenburg tussen first, second en third places op zijn minst relativeert. Die kracht wordt geleverd door de ongekende mogelijkheden van de informatietechnologie en het internet. Die faciliteren immers nieuwe mogelijkheden

Publieke  
ruimte werd  
niet alleen  
schaars, maar  
vooral ook  
duur

om met elkaar te communiceren, gemeenschappen te vormen zonder dat daar een fysieke plek voor nodig is. Je zou kunnen zeggen dat er een *zero space* tot stand is gekomen, die alle andere ruimten heeft doordrongen, maar tegelijkertijd een niet-fysieke, *footloose* ruimte aan de bestaande indeling heeft toegevoegd.

Het betreden van die ruimte kan iedereen op elk moment en overal, mits in het bezit van een mobiele telefoon, laptop of computer die op internet is aangesloten. Je kunt met je huisgenoten, vrienden, collega's direct communiceren via whatsapp, mail of via teams, skype, zoom of andere programma's met beeldverbinding. Dat maakt dat alle sferen inmiddels vloeiend door elkaar zijn gaan lopen: je kunt je werkmail ook thuis inzien en beantwoorden, je kunt op je werk je kinderen of partner een appje sturen. In het coronatijdperk zijn alle ruimten online vloeiend met elkaar verbonden. De strikte onderscheidingen van Oldenburg lijken daardoor verleden tijd geworden. Sterker, de kracht van internet is juist dat het mensen verbindt zonder dat ze elkaar hoeven te treffen. Dat heeft talloze nieuwe vormen van *communities* opgeleverd, via sociale media of gewoon als een platform op het net waar mensen elkaar kunnen vinden. Alles is daarbij organiseerbaar en mobiliseerbaar. Je kunt elkaar vinden op seksuele voorkeuren, op politieke affiniteit, petities ondertekenen, geld doneren, spullen delen. Niks is uitgesloten, alles wat je in publieke zin kunt bedenken is mogelijk.

Toch heeft het internet het belang van een fysieke publieke plek, van de *third space*, niet ondergeschikt of zelfs overbodig gemaakt. Integendeel, want de groeiende mogelijkheden van de informatietechnologie gingen gelijk op met de toename van buurt-, zorg- en energiecoöperaties die voor hun organisatievorm dankbaar gebruik maken van de mobiliserende en organisatorische kracht van het internet en de sociale media. Maar tegelijkertijd opereren ze in een duidelijk afgebakende lokale context, een buurt, een wijk of dorp en daarin hebben ze ook nadrukkelijk behoefte aan een publieke plek, waar ze zelf (de dragers van het initiatief, bewoners dus) de dienst uitmaken. Het aantal apps dat specifiek gericht is op informatie-uitwisseling en verbindingen op buurniveau, zoals Nextdoor, is ook snel aan het toenemen. Hetzelfde geldt voor op buurten gerichte websites.

Het bijzondere is dat de coronacrisis er aan de ene kant voor heeft gezorgd dat thuis en werk qua locatie grotendeels samenvallen, maar aan de andere kant ook de behoefte van mensen om elkaar ruimtelijk te treffen alleen maar pregnanter heeft gemaakt. Ze misten op hun werk niet zozeer de vergaderingen (die konden heel goed via zoom of teams), maar vooral de ontmoetingen op de meer publieke plaatsen: het praatje bij de koffieautomaat, het lunchen in de kantine. In hun eigen woonomgeving werden mensen zich veel bewuster van het belang van hun buurt, die ze al wandelend beter leerden kennen en waar ze met hun buurtgenoten op gepaste afstand op straat in gesprek raakten. De aandrang om buurtgenoten te hulp te schieten was groter dan ooit, alleen de plekken van waaruit dat in hun directe omgeving georganiseerd zou moeten worden, waren gesloten of eigenlijk niet of nauwelijks meer aanwezig. In mijn eigen buurt meldden zich spontaan een kleine honderd mensen bij de buurtcoöperatie om iets voor anderen in hun buurt te kunnen betekenen. Een aanbod dat de vraag ruimschoots overtrof. Het is een mooi voorbeeld van een grote sociologische wet die we op meer

Het internet  
heeft het  
belang van  
een fysieke  
publieke plek  
niet overbodig  
gemaakt



## Het abstracte en het grootse kan niet zonder het concrete, het ervaarbare

terreinen kunnen waarnemen, namelijk dat grootschaligheid een behoefte aan overzichtelijkheid en kleinschaligheid oproept, dat globalisering en universaliteit het belang van nabijheid en directheid aanwakkert, en dat de behoefte aan zeggenschap over de eigen leefomgeving toeneemt als de wereld ongrijpbaar is geworden. Het abstracte en het grootse kan niet zonder het concrete, het ervaarbare. Juist om die reden is het boek van Ray Oldenburg nog immer actueel. Het onderstreept het belang van publieke plekken voor de samenleving en het nodigt uit om ons daar in het beleid en het nadenken over de inrichting van de samenleving en de vormgeving van het welzijnsbeleid ook volop rekenschap van te gaan geven. Ooit was dat vanzelfsprekend, maar we hebben het afgeleerd. Sterker, we hebben het – zeker in een grootstedelijke omgeving – letterlijk prijs gegeven aan de wereld waarin de kille zakjapanners het per definitie winnen van de maatschappelijke waarde die met deze publieke plekken gerealiseerd kan worden. Daar moeten we dus vanaf.

We moeten het ons opnieuw aanleren. We moeten het weer als vanzelfsprekend ervaren dat verhalen over participatie van burgers of over lokale democratie of over burgerkracht zich niet in het luchtledige afspelen, maar dat ze altijd gegrondvest zijn in publieke plekken, in Oldenburgs third places. We moeten het weer als een *conditio sine qua non* gaan zien, als een onbetwiste voorwaarde, voor het realiseren van burgerbetrokkenheid. Zonder publieke plekken geen burgerkracht, geen participatie, geen realistische beleidsverwachtingen van wat burgers allemaal moeten doen. Daarvoor hebben ze letterlijk ruimte nodig, ruimte die in veel gevallen herwonnen moet worden op de markt, de wereld van het vastgoed, de commercie. Dat is geen geringe opgave. Maar wie belang hecht aan mensen die betrokken zijn op hun woonomgeving, die zich daar verantwoordelijk voor voelen en eigenaar van voelen, die zal er niet omheen kunnen om hier serieus werk van te maken en burgers in de positie moeten brengen om deze plekken te kunnen realiseren.

Dat vraagt op de beleidsburelen en in de bestuurskamers een heel andere manier van denken dan we gewend zijn. Want in het denken over de inzet van bijvoorbeeld welzijnswerkers of buurtprofessionals denken we vooralsnog niet of nauwelijks vanuit de materiële basis, vanuit publieke plekken, maar vanuit opgaven en problemen. We benoemen doelgroepen en tekortkomingen, en koppelen dat aan de inzet van financiële middelen. Dit is – kort door de bocht – het dominante denken: probleem vraagt om interventie, met de overheid als financier, en uiteindelijk ook als leverancier van hulpverlening. En omdat dat steeds duurder wordt, moeten burgers bijspringen en hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen. In dit beleidsframe zijn natuurlijk ook plekken nodig, maar dat zijn vrijwel altijd plekken waar dienst- of hulpverlening centraal staat. Het zijn plekken, niet zelden aangeduid als Huizen-van-de-wijk, die gedomineerd worden door wijkteams, door professionals. Het zijn ondanks het gezellige koffiehokje toch vooral loketten, plekken waar vragen worden gesteld en diensten worden verleend. Het zijn geen publieke plekken in de betekenis van Ray Oldendorf, geen ruimtes waar de geest van het statusloze gesprek zich heeft genesteld. In dat opzicht is er veel vernietigd de afgelopen decennia. Neem bijvoorbeeld de voorzieningen onder het beheer van Stichtingen Welzijn Ouderen,

die in veel gemeenten ontmoetingsruimten beheerden, zeg maar buurthuizen voor senioren. Ouderen konden daar terecht om te poolen, te klaverjassen, voor kienen, voor koffie ochtenden, voor maaltijden en feesten. Veel van deze plekken zijn wegbezuinigd en moesten min of meer gedwongen verhuizen naar kantines van verpleeghuizen (door de zorg gefinancierd). Maar daar wilden de ouderen helemaal niet naar toe: te veel zorg, vaak te ver weg. Met als gevolg dat mensen geneigd waren om thuis te blijven. Inmiddels is de overheid een campagne gestart om eenzaamheid onder ouderen te bestrijden.



Wat we ons opnieuw moeten aanleren is een vorm van analyseren en nadenken, misschien ook fantaseren, die niet start bij problemen, maar bij de context, bij het gemeenschappelijke. De basis daarvan zou kennis moeten zijn over wat een lokale gemeenschap en daarbinnen fungerende sociale netwerken nodig hebben om publieke verantwoordelijkheid te nemen. Wat maakt – een buurt of wijk overziend – de voedingsbodem vruchtbaar zodat een gemeenschap, een collectief kan groeien? Dat vraagt om fysieke plekken, een platform om tot elkaar en in gesprek te komen, een arena om eigen agenda's vast te kunnen stellen en daarover te kunnen delibereren en om geld om de werkelijkheid naar de hand te zetten. Dat is een omkering van de institutionele financiering zoals die thans dominant is. Dan is niet langer een door de overheid bedachte probleemanalyse sturend, maar de vitaliteit van de lokale gemeenschap.

Wat dus – om te beginnen – nodig is, is een visie op publieke plekken waarin gemeenschappelijkheid tot bloei kan komen. Het vraagt om afgebakende gebieden waar de maat van het collectief overzichtelijk blijft en het vraagt ook om wat je een gemeenschapseconomie zou kunnen noemen, lokale geldstomen die niet op financieel rendement uit zijn, maar op maatschappelijke waardencreatie. Dan gaat het om gezondheid, duurzaamheid, solidariteit, maar ook om minder verheven geachte zaken als gezelligheid en verbondenheid. Het vraagt om een kijk op publieke ruimten die niet alleen ingericht zijn om zich te verplaatsen, maar ook om er in stil te staan, ruimten die op een creatieve wijze uitnodigen om te ontmoeten.<sup>8</sup>

In deze ruimten gelden niet de wetten van de markt, maar de logica van het gemeenschappelijke. Daar gaat het niet om rendement, maar om gebruikswaarde en maatschappelijk nut, dat wil zeggen: om maatschappelijke rendement. Is dit een utopische gedachte? Of is het een erkenning van het feit dat het axioma van de markt (met alle aanbestedingen en productieafspraken die daaruit voortvloeien) geen toereikend instrument biedt om het sociale vorm te geven? Als de markt dat niet kan leveren (en daar is inmiddels afdoende bewijs voor), dan zullen we een andere vorm van financiering, ja zelfs van economie moeten ontwikkelen. Dat is bepaald niet ondenkbaar.

Wat nodig is,  
is een visie op  
publieke  
plekken  
waarin  
gemeenschap-  
pelijkheid  
tot bloei kan  
komen

<sup>8</sup> Het kan wel, dat laat ook de architect Lanthe Manting zien in een publicatie van Platform 31, Ontwerp voor ontmoeten. Hoe de gebouwde omgeving kan uitnodigen tot contact. [www.platform31.nl/publicaties/ontwerp-voor-ontmoeten#](http://www.platform31.nl/publicaties/ontwerp-voor-ontmoeten#)

In een ge-  
meenschaps-  
economie  
verdwijnt  
het geld niet,  
maar wordt  
het steeds  
opnieuw ge-  
herinvesteerd

Er zijn steden binnen en buiten Europa die de weg wijzen. Waarom zou het dan niet in Nederland van de grond kunnen komen?

Dat het denkbaar is laten Arie Lengkeek en Peter Kuenzli, beiden gepokt en gemazeld in de Nederlandse volkshuisvesting en stedelijke ontwikkeling, zien in hun boek *Operatie wooncoöperatie. Uit de wooncrisis door gemeenschappelijk bezit*. Zij leggen niet alleen aan de hand van vele tabellen en statistieken loepzuiver uit hoe de woningmarkt totaal is ontwricht, zij nemen de lezer stap voor stap mee in hoe je een gemeenschapseconomie kunt ontwikkelen. Daarin verdwijnt het geld niet, maar wordt het steeds opnieuw geherinvesteerd. Daar maken collectieve arrangementen private verrijking onmogelijk en daar triomfeert de gebruikswaarde over de handelswaarde. Dat het allemaal geen idealistische praat is, bewijzen de indrukwekkende voorbeelden uit Zürich, Wenen en München, waar grote delen van de woningmarkt de logica van een gemeenschapseconomie zijn gaan volgen en het gulzige beleggingskapitaal hebben buitengesloten. In die steden staat niet privaat gewin voorop, maar zijn publieke waarden als toegankelijkheid, betaalbaarheid en duurzaamheid leidend. Daar zijn coöperatieve eigendomsvormen niet, zoals in Nederland, een kleingehouden niche, maar door politieke steun uitgegroeid tot een substantieel deel van de lokale woningmarkt.

Het kan dus wel.

# Palaces for the People

In 1995 overleden in Chicago maar liefst 800 mensen als gevolg van een meedogenloze en aanhoudende hittegolf. De doden vielen vooral in de achterstandswijken van de miljoenenstad in het noorden van Amerika. De jonge socioloog Eric Klinenberg ontdekte in de sterftcijfers iets opmerkelijks. Tussen demografisch vergelijkbare kwetsbare wijken bleken qua sterfte grote verschillen te bestaan. Wat betreft inkomen, armoede, werkloosheid ontliepen de wijken elkaar nauwelijks, maar qua morbiditeit als gevolg van de hittegolf wel. Hoe kon dat?

De statistiek bracht de jonge socioloog geen verklaring, er zat dus weinig anders op dan de wijken in te gaan. Zo ontdekte Klinenberg dat de wijken met lagere sterftcijfers over een sociale infrastructuur beschikten die mensen verleide om in noodsituaties naar buiten te treden, elkaar aan te spreken, zorgen te delen, oplossingen uit te wisselen. Dat kon gaan om bepaalde winkels, om publieke voorzieningen, om postkantoren. Het gemeenschappelijke kenmerk was dat ze iedereen plek en gastvrijheid boden. De wijken waar de sterftcijfers de pan uit rezen, bleken op dit vlak aanmerkelijk minder bedeed, zo niet desolaat. Het gevolg was dat de mensen daar zich naar binnen keerden, thuis bleven, daardoor kwetsbaarder werden en eerder bezweken. Klinenberg schreef er een fascinerend boek over, waar hij in 2002 op promoveerde en meerdere prijzen mee in de wacht sleepte: *Heat Wave: A Social Autopsy of Disaster in Chicago*. Daarmee was zijn naam gevestigd.

Het thema heeft hem nooit meer losgelaten. De veerkracht van wijken hangt in hoge mate af van de sociale infrastructuur, een begrip waar hij met zijn werk een hartstochtelijke pleidooi voor houdt en dat de laatste jaren ook in Nederland opgeld doet. Klinenberg stoort het enorm dat de planners, architecten en stedenbouwkundigen helemaal los gaan over wat er allemaal geregeld moet worden bij fysieke ingrepen in de openbare ruimte. Zeker als het om nieuwe stadsuitbreidingen gaat, tekenen ze alles precies uit, in Nederland waarschijnlijk nog wel meer dan in de Verenigde Staten. Waar komen de wegen te lopen, de elektriciteitsleidingen, de riolering, de glasvezelkabels? Waar komt er een winkelcentrum, hoe regelen we de ontsluiting met het openbaar vervoer en een aansluiting op de snelwegen? Kortom, nog voordat er een huis gebouwd wordt is er lang en breed nagedacht en worden vele miljoenen geïnvesteerd in de fysieke infrastructuur. Dat alles gebeurt met een bijna natuurlijke vanzelfsprekend: wil een wijk tot leven komen, willen mensen erin en eruit kunnen, wil er aansluiting gevonden worden met de economie, dan moeten daarvoor de juiste voorwaarden gerealiseerd zijn. Daar gaan ongekeende bedragen mee heen.

## De veerkracht van wijken hangt in hoge mate af van de sociale infrastructuur

Maar aan het creëren van een sociale infrastructuur besteden ze nauwelijks aandacht. Het speelt in het plan- en gebiedsontwikkelingsproces, zo constateert Klinenberg, nauwelijks een rol van betekenis. Het lijkt iets immaterieels, iets mentaals, de gebouwde omgeving heeft daar weinig mee van doen. Het zijn gescheiden werelden zijn. Dat steekt de socioloog, inmiddels hoogleraar aan New York University, enorm. Er is immers voldoende kennis die aantoonde hoe wezenlijk de sociale voorzieningen zijn. Er is inmiddels meer dan voldoende bewijs dat een veerkrachtige sociale infrastructuur in kwetsbare buurten een vitale factor is om effectief wat te doen aan: ongelijkheid, ongezondheid, criminaliteit, verloedering en andere donkere wolken die zich traditiegetrouw sneller boven deze wijken samenvakken dan boven de meer welvarende delen van de steden. In zijn meest recente boek *Palaces for the people. How Social Infrastructure can Help Fight Inequality, Polarization, and the Decline of Civic Life* brengt hij die kennis overzichtelijk en overtuigend bijeen. Voor alle tobbers en denkers in ons land die zich buigen over de sociale infrastructuur en de sociale basis is het verplichte literatuur.

Klinenbergs is het meest gefascineerd door de bibliotheek als buurtvoorziening. Hij opent zijn boek met een beschrijving van wat er allemaal gebeurt in een bibliotheek, welke groepen er naartoe gaan, hoe ze langs elkaar heen schuren maar ook met elkaar in contact treden. Hij doet dat grotendeels op basis van eigen waarnemingen. Hij ziet in de openbare bibliotheken mensen van verschillende leeftijden en etniciteiten met elkaar de ruimte delen, hij ziet hoe er spanningen ontstaan en hoe deze worden opgelost én hoe deze plekken een toevluchtsoord vormen voor mensen die elders niet welkom zijn of worden geweerd. Hij raadt iedere bezoeker van New York aan om een paar minuten voor openingstijd naar een bibliotheek in de stad te gaan. Dan staan er rijen mensen te wachten tot ze naar binnen kunnen, hun koffie kunnen drinken, de krant lezen en het internet op kunnen.

Hij ziet het als een publieke plek waar groepen in kwetsbare posities in contact kunnen komen met maatschappelijk meer succesvolle groepen. Bibliotheken – en misschien is dat in de Verenigde Staten meer dan in Nederland, waar veel wijkbibliotheken zijn gesloten en wegbezuinigd – zijn niet alleen een toevluchtsoord, maar tegelijkertijd ook de materialisering van het idee dat je vooruit kan komen, dat je kennis kunt ophalen en wijzer kan worden. Dat in die atmosfeer verschillende maatschappelijke groepen elkaar treffen en spreken, dat je daar gastvrijheid en ruimte voor biedt. Het zijn de plekken waar je altijd iets kunt bedenken en kunt beginnen. Die atmosfeer werkt voor iedereen louterend.

Dat is een moeilijk precies te bepalen meerwaarde, die de propagandisten van de moderne technologie makkelijk over het hoofd zien. In de huidige digitale cultuur stellen zij bibliotheken voor als een historisch artefact, als een overbodig instituut dat vandaag de dag niet meer zou worden uitgevonden. Met zo'n redenering moet je bij Klinenberg niet aan komen. Ga kijken, blijf zitten, dan zie je hoe onzinnig de gedachte is.

Zo veegt hij ook de vloer aan met de belofte van Mark Zuckerberg dat Facebook het voertuig zal worden voor een ongekend rijke en veelvormige sociale infrastructuur die geen materiële basis meer nodig heeft. 'Wie is er wel eens op de afgesloten campus van Google of Facebook geweest', vroeg

Klinenberg de aanwezigen tijdens een publieksinterview ter gelegenheid van het verschijnen van zijn boek. 'Nou, dan weet je dat die campussen werkelijk tot in de details zo zijn ingericht dat ze uitnodigen tot ontmoeten, warme contacten, gemoedelijkheid en je thuis voelen, de inrichting benadert de ideale publieke ruimte. Kennelijk huldigen de huisarchitecten van die bedrijven voor hun eigen personeel andere opvattingen, dan dat het bedrijf doet voor de mensheid. En als je dan hoort dat heel veel Facebookmedewerkers glashard beweren dat ze niet willen dat hun kinderen op Facebook gaan, dan weet je wel genoeg.'<sup>9</sup>

Overigens beperkt Klinenberg zich in *Palaces for the People* niet tot bibliotheken als dragers van sociale infrastructuur. Daarvoor komen veel meer plekken in aanmerking: parken, buurtmoestuinen, buurthuizen, zwembaden, schoolpleinen, kerkgebouwen en winkels; plaatsen die meer of minder gemengd zijn. Hij bespreekt bijvoorbeeld het belang van schoolpleinen die ouders moeten oversteken om hun kinderen naar school te brengen. In die ruimte leren ze andere ouders kennen. Maar hij ziet ook dat scholen die mogelijkheid teloor laten gaan als zij een soort drive-in afgeefplek creëren waar de kinderen snel worden uitgeladen. Iets dat kennelijk in de Verenigde Staten steeds vaker voorkomt. Klinenberg bestudeert ook wat er gebeurt als er catastrofes optreden, zoals Hurricane Harvey die Houston aandeed. Welke plekken, overigens doorgaans kerken, zijn er dan die hun deuren open zetten om mensen weer op weg te helpen? En wat gebeurt er dan? Wie doet wat? Daarbij kan hij ook putten uit eigen ervaring, want hij leidde het onderzoeksprogramma naar het herstelproces nadat Hurricane Sandy in 2012 een verwoestend spoor door New York had getrokken. Langzaam maar zeker krijgt hij daarmee greep op wat je de menselijke architectuur van de sociale infrastructuur zou kunnen noemen.

Klinenbergs zorg is dat deze sociale infrastructuur in kwetsbare Amerikaanse wijken steeds meer verschaalt en verloedert. Dat ze door onachtzaamheid van de overheden, door gebrek aan geld in een spiraal van verwaarlozing terecht komt. Een proces waarvan je in Nederland ook de eerste signalen kunt waarnemen. Met alle gevolgen van dien. Want bij elkaar bepalen die plekken en de mensen die daar vorm aan geven en zorg voor dragen de veerkracht van een wijk, waar een grote preventieve werking van uit gaat. Hoe veerkrachtiger een wijk, hoe gezonder, hoe veiliger, hoe perspectiefrijker voor de mensen die er wonen.

Die positieve relatie legt Klinenberg bloot in aparte hoofdstukken over criminaliteit, gezondheidsverschillen, ongelijkheid, polarisatie: stuk voor stuk thema's die diepe sporen nalaten in de Amerikaanse samenleving en die ook in Nederland steeds nadrukkelijker om aandacht vragen. Zijn pleidooi om echt na te denken en vorm te geven aan een robuuste sociale infrastructuur

9 Zie de registratie van het publieksinterview in boekhandel Strand in New York in 2018 [www.youtube.com/watch?v=jXvITvjNlb8](http://www.youtube.com/watch?v=jXvITvjNlb8)

# Het verschrallen en verloederen van de sociale infrastructuur in kwetsbare wijken is ook in Nederland waar te nemen

is daarom – ondanks de grote verschillen tussen de Verenigde Staten en Nederland – ook in onze rijke rivierendelta van belang. Niet in de laatste plaats omdat de Amerikaanse socioloog zelfs een verband weet te leggen tussen de noodzakelijke aanpassingen van steden en stedelijke omgevingen vanwege de klimaatveranderingen en het realiseren van een ontvankelijke sociale infrastructuur. Want de hittegolf die in 1995 zo onverwacht veel slachtoffers maakte in Chicago, zal eerder regel dan uitzondering worden. We weten mede dankzij Klinenberg waar dan de meeste slachtoffers gaan vallen. Maar we weten ook wat er gedaan moet worden om het te voorkomen.

Eric Klinenberg, (2018). *Palaces for the People: How Social Infrastructure Can Help Fight Inequality, Polarization, and the Decline of Civic Life*. New York: Crown.

## Buurtbewoners en burgerkracht

# Hoe serieus nemen we het?

De brede welzijnssector telde halverwege de jaren tachtig een kleine twintig vakbladen die bijna allemaal in een maandelijks frequentie over sociaal werk schreven. Je kunt het je tegenwoordig – nu de vaktijdschriften op een hand te tellen zijn – nauwelijks meer voorstellen. Een regelmatig op de deurmat ploffend vakblad hoorde toen bij het vak, zo bleef je bij. Nu moet je het hebben van op eigen initiatief lukraak grasduinen op het internet. Maar dit terzijde. Ik werkte in die dagen bij het tijdschrift Marge, een maandblad dat nauw verbonden was met het opbouwwerk, maar zich vooral ook kritisch en geëngageerd toonde over de hele welzijnssector. In juni 1984 publiceerde Marge het themanummer 'De mythe van de buurt'.

Het nummer bevatte een serie artikelen waarin stevig werd afgerekend met het idee dat de buurt een soort organisch geheel zou zijn, een verzameling van mensen die op dezelfde manier in het leven staan, die met elkaar een vorm van lot-, ja misschien zelfs wel soortgenootschap zouden vormen. Dat was verleden tijd, zo betoogden de auteurs. De tijd van volksbuurten, van homogene buurtpopulaties, van vanzelfsprekende onderlinge solidariteit was voorbij. Wat daarvoor in de plaats kwam was een bevolkingssamenstelling die in toenemende mate heterogeen was, divers, gekleurd, uiteenlopend. En waar in buurten verschillen groter worden, nemen ook de onderlinge spanningen en ongenoemens toe.

Dus hou op met die romantische veronderstellingen over 'de buurt' en 'de buurtbewoners'. Weg met dat impliciete verlangen dat buurten een soort organische gemeenschap zouden moeten vormen. Accepteer de werkelijkheid: buurten zijn juist een smeltkroes van belangentegenstellingen, van cultuurverschillen met groepen die steeds verder uiteenlopen qua werk, qua achtergrond, qua levenswijze, qua politieke opvattingen. Sommige groepen voelen zich bedreigd, andere gediscrimineerd. Steeds meer buurtbewoners zijn bovendien meer stedeling dan buurtbewoner, met een veel grotere oriëntatie op de stad en al zijn geneugten, dan op de directe leefomgeving. Uitgaan doe je niet in je buurt en waar vind je eigenlijk nog een ouderwetse buurtkroeg, aldus de auteurs van het themanummer.

Het nummer riep veel reacties op, precies wat de bedoeling was. Het nummer sprak me aan. Ik woonde indertijd zelf in Bottendaal, een voormalige volksbuurt in Nijmegen die in snel tempo aan het gentrificeren was, met studenten in de frontpositie. Zij vonden er goedkope huisvesting, vormden overal 'woongroepen', handige uitbaters namen oude kroegen over en trokken een nieuw jeugdig publiek aan. Bottendaal was in mum van tijd 'hip' geworden en de oude Nimwegenaars voerden er niet langer de boventoon. Ik herinner me overigens niet dat ze daar heel moeilijk over deden, de meesten van hen konden het goed vinden met 'die studenten',



mits ze niet te veel herrie maakten. Meer moeite hadden ze met de allochtone nieuwkomers, met wie het veel lastiger was om in contact te treden. En andersom hoorde het bij de tijdsgeest dat je als student op goede voet had te staan met 'de arbeidersklasse', dus werd er rustig op de stoep aangeschoven om een pintje mee te pikken.



Ben ik de  
boodschap  
vergeten dat  
de buurt een  
mythe is?  
Nou, nee

Toch kan je geen beleidsnotitie over het sociaal domein openslaan of je komt ze weer tegen: de buurtbewoners, de buurt of wijk, alsof het vanzelfsprekende entiteiten zijn. Buurtinitiatieven, bewonersorganisaties, wijkbewoners – ze kunnen in het beleidsproza niet hoog genoeg de hemel in geprezen worden. Sterker, ik doe er ook aan mee: zelfs in het vorige hoofdstuk nog. Het onderwerp daar was dat publieke plekken een *conditio sine qua non* zijn voor buurt- en wijkbewoners om in hun directe woonomgeving überhaupt maatschappelijke verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Maar die buurtbewoners lijken ook in dat betoog als een onproblematische categorie te verschijnen, als een bijna universeel verschijnsel (iedereen woont immers in een buurt). Alsof er geen onderscheid is, de belangen en interesses niet mijlenver uiteenlopen, alsof er een soort vanzelfsprekende eenstemmigheid en eensgezindheid heerst, eigenlijk precies dat romantische buurtbeeld dat in het themanummer van *Marge* een kwart eeuw geleden ten grave werd gedragen en ook nadien bijvoorbeeld door Jan Willem Duyvendak, nota bene als hoogleraar grondslagen van het opbouwwerk, stevig is bekritiseerd.<sup>10</sup>

Ben ik naïef? Ben ik de boodschap vergeten dat de buurt een mythe is? Nou, nee. Dat besef ik al sinds 1984. Buurten mogen dan niet langer van een homogeen stempel zijn te voorzien, dat betekent niet dat ze betekenisloos zijn geworden, dat ze niet langer de ruimte zijn waarin de levens van bewoners in aanraking komen met de doelstellingen van sociale politiek of dat sociale professionals er niets te zoeken zouden hebben. Integendeel, juist omdat buurten in een dynamiek van heterogeniteit terecht zijn gekomen, zijn ze werkplaatsen geworden waar verschillen overbrugd kunnen worden, waar mensen tot elkaar kunnen komen, waar ze solidariteit kunnen realiseren en betekenis voor elkaar en voor de samenleving kunnen krijgen.<sup>11</sup>

Dat was ook de belangrijkste strekking van de critici die een half jaar later in een vervolghethemanummer van *Marge* (met als titel: 'De buurt is dood, leve de buurt') reageerden. Vooral in kringen van opbouwwerkers had het eerdere nummer verbazing en verontwaardiging opgeroepen. Alsof wij in ons dagelijks werk met mensen in de wijk in een soort droomwereld leven uit het verleden, zo reageerden ze, alsof wij niet zien dat de werkelijkheid van bewoners niet allemaal koek en ei is. Wij zitten er middenin en de

<sup>10</sup> Jan Willem Duyvendak (1999), De zeven mythes van de wijkaanpak: [www.canonsociaalwerk.eu/1989\\_wijkaanpak/1999-JWDuyvendak-zeven\\_mythen\\_over\\_de\\_wijkaanpak.pdf](http://www.canonsociaalwerk.eu/1989_wijkaanpak/1999-JWDuyvendak-zeven_mythen_over_de_wijkaanpak.pdf)

<sup>11</sup> Zie ook het WRR-rapport: Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving. [www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2020/12/14/samenleven-in-verscheidenheid/WRR-rapport-103-Samenleven-in-verscheidenheid+v2.pdf](http://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2020/12/14/samenleven-in-verscheidenheid/WRR-rapport-103-Samenleven-in-verscheidenheid+v2.pdf) Verschillen overbrug je niet met de ruggen naar elkaar, maar met gemeenschappelijke activiteiten gebaseerd op gemeenschappelijke belangen.

kunst is nu juist om ermee te *dealen*, om actieve bewoners de ruimte te geven en te faciliteren, mensen in beweging te krijgen ondanks de verscheidenheid, om ze bij elkaar te brengen. Juist als gemeenschappelijkheid niet vanzelfsprekend is, niet meer door levensbeschouwing, klasse of soort werk wordt bepaald, dan moeten we gaan bedenken hoe dat wel vorm kan krijgen. Hun boodschap: inderdaad, oude eendimensionale buurten zijn dood, laten we nieuwe gaan maken. Een buurt is meer dan een door statistiek gevoed academisch studieobject, het is een biotoop, waar mensen dagelijks hun levens vormgeven, het is een laboratorium voor praktisch professioneel handelen.

Deze twee manieren om naar een buurt te kijken zijn eigenlijk sindsdien over-eind gebleven. Het denken over en analyseren van buurten beweegt zich voortdurend tussen uitersten. Aan de ene kant het wat onproblematische beeld van een buurt of wijk als eenheid met daarin buurtbewoners die bijna als vanzelfsprekend de goede zaak dienen. Aan de andere kant het beeld van wijken als eenheid met een bepaalde mate van sociale problemen en kwetsbare buurtbewoners die object van overheidszorg en professioneel handelen zijn. En tussen deze twee beelden pendelen actieve buurtbewoners die zich voor een of ander belang of kwestie inspannen en zich in de buurt organiseren en sociale professionals die soms bemiddelen tussen bewoners en beleid (opbouwwerkers), maar vaker vooral gericht zijn op de ondersteuning van mensen met een hulpvraag (de generalisten van het wijkteam). Deze beide voorstellingen over buurten en wijken leven langs en door elkaar heen en leveren voortdurend redeneringen op waarmee de verschillende actoren in de wijk elkaar bekijken, beoordelen en niet zelden bekritisieren.



In de taal van het beleid komt de hele range aan beelden tussen deze beide uitersten voor. Daarin wordt nogal eens in zijn algemeenheid de lof-trompet over bewoners gestoken, met wie iedereen graag wil samenwerken en die volop ruimte moeten krijgen om initiatieven te nemen. Bewoners worden als vitale kracht tot onderdeel verklaard van de sociale basis, zeg maar het maatschappelijk draagvlak waarop de hele ondersteuning en gerichte zorg vervolgens zou moeten rusten. Dat zijn niet de burgers die elkaar ook wel eens de buurt uitvechten of naar het leven staan.

Maar net zo makkelijk tref je in de beleidsnota's een paar pagina's verder of bij een afdeling een paar gangen verderop in het stadhuis een kaartje of tabelletje aan, waarin de wijk/buurt niet een verzamelplaats is van actieve burgers, maar een vindplaats van kwetsbaar- en zorgelijkheden. Daarin figureren burgers als zorgenkindjes.

Deze meerstemmigheid blijft niet zonder gevolgen. Ze schept vooral onduidelijkheid. Zo krijgt een buurtorganisatie van actieve bewoners die zich met bijvoorbeeld leefbaarheid of vergroening bezighoudt, en met voorstellen komt om bepaalde ingrepen te doen in de publieke ruimte, op een zeker moment vanuit de ambtelijke burelen de vraag voorgelegd hoe representatief ze eigenlijk zijn. Spreken ze namens alle bewoners of op zijn minst namens een meerderheid? Dat lijkt een redelijke vraag, maar wie buurten ziet als een smeltkroes van mensen die op heel veel verschillende

Juist als  
gemeenschap-  
pelijkheid niet  
vanzelf-  
sprekend is,  
moeten we  
bedenken hoe  
dat wel vorm  
kan krijgen

De  
vormgeving  
van de  
sociale basis  
hangt van  
toevalligheden  
aan elkaar

manieren in het leven en in de buurt staan, weet dat representativiteit of meerderheden weinig constructieve begrippen zijn. Het zijn welbeschouwd doodoeners, gemakzuchtig leunend op een beeld van de wijk als een soort democratisch geheel dat zich al delibererend kan uitspreken over een stukje groen. En ze worden vooral van stal gehaald als de voorstellen niet passen in het gemeentelijke beleid. Dan zijn de zo bewierookte actieve burgers ineens een drammerige actiegroep. Hier staan oude beelden, vastgeroeste clichés een andere maatvoering in de weg om bewoners actief te laten participeren in de besluitvorming.

Zo zijn er meer ongerijmdheden. Wie in een buurt actief wordt, bijvoorbeeld een energiecoöperatie opricht of een ander burgerinitiatief, kan zomaar met het verwijt geconfronteerd worden dat het een elitaire bezigheid is. Dat het iets is waarbij de elite van beter opgeleide burgers het geld wegkaapt van kwetsbare burgers die niet meedoen met deze initiatieven omdat ze in een permanente overlevingsstand staan. De burgers die het toch al goed hebben en de weg weten in subsidieland weten zo hun zaken te regelen: wie het het minst nodig heeft, krijgt het meest. Het is een kritiek die ervan uitgaat dat in de smeltkroes van een moderne samenleving, ook als het om buurten gaat, de overheid de rechten van de gedepriveerden moet behartigen en kritisch moet zijn op de nieuwe buurtelites die vooral hun eigen belangen veilig stellen.

Het grootste gevolg van deze grabbelton van buurtbeelden is dat we vervallen in allerlei vormen van wensdenken, zoals in het inleidend hoofdstuk uit de doeken is gedaan. Of in toevallige vormen van subsidies aan burgerinitiatieven, sterk afhankelijk van de handigheid van het initiatief of de welwillendheid van de wethouder.

Het is in een paar jaar bon ton geworden om over de sociale basis te spreken als het gaat om de organisatie van het sociaal domein, maar de vormgeving daarvan hangt van toevalligheden aan elkaar. Het moet de grondslag vormen voor een heel zorgbouwwerk, zo wordt het ook in plaatjes voorgesteld, maar hoe dichter het naar de werkelijkheid van de wijk wordt gebracht hoe meer het vervaagt in diffuse beelden over buurten en wijken. Net zo min als je daar 'de' buurtbewoners tegen zult komen, zal je stuiten op iets dat zichzelf afficheert als de sociale basis. Zeker, er zijn veel zichtbare losse elementen, verenigingen, buurtinitiatieven, actiegroepen, maar die definiëren zichzelf niet als onderdeel van een sociale basis. Die basis bestaat vooral in de werkelijkheid van het beleid.



In die onduidelijkheid en wisselvalligheid opereren in dit land vele honderden actieve bewonersgroepen, buurtinitiatieven en wijkplatforms. Vaak met financiële steun van de lokale overheid. Soms is het vooral een actiegroep of buurtorganisatie gericht op één kwestie (bijvoorbeeld de energietransitie), maar je ziet ook steeds meer bredere buurtplatforms ontstaan. Het is kortom een rijk en beweeglijk arsenaal, waar veel maatschappelijke energie vanuit gaat. Nico de Boer en ik hebben daar in 2011 een term voor gemunt: burgerkracht, een term die vervolgens gretig geabsorbeerd is in de beleids-

verhalen over het sociaal domein.

Maar waar nagenoeg al deze initiatieven last van hebben is dat ze voor hun voortbestaan zijn overgeleverd aan een permanente vorm van onzekerheid. Er is alleen het breed onderschreven belang dat overheidsinstellingen en andere instanties aan hen hechten. Daar moeten ze het mee doen en vervolgens slim manoeuvreren om daar munt uit te slaan.

Zo gaat het al jaren. Op 11 december 2011 was ik een dag als hoofdredacteur in dienst van vierhonderd bezoekers van de landelijke bewonersdag van het LSA, het Landelijk Samenwerkingsverband van Actieve bewoners. Zij kwamen die dag bijeen in de Eusebiuskerk in Arnhem, waar zij in de regio op excursies gingen, workshops volgden, informatie kregen en naar toespraken luisterden. Tussen de bedrijven door konden ze suggesties inleveren voor de inhoud van het Manifest van actieve wijkbewoners dat in de maak was. Mijn taak was om al die suggesties met een klein redactioneel team te verwerken tot een lopende tekst die ik dan namens de aanwezige actieve bewoners aan het eind van de manifestatie aan de toen dienstdoende minister van Binnenlandse Zaken, Piet Hein Donner, zou overhandigen.

Het was een *hell of a job*. Vooral ook omdat het van te voren al was aangekondigd bij de verschillende bewonersorganisaties, die er eens goed voor waren gaan zitten en met een waslijst van voorstellen kwamen. In een dag honderden suggesties omvormen tot een leesbaar manifest van twee A4'tjes is geen sinecure – het zweet breekt me opnieuw uit als ik er aan terugdenk. Toch kregen we het voor elkaar. Met vereende krachten wisten we met een redactie van tien mensen er een krachtig Manifest van te brouwen. Maar het lukte vooral omdat de toonsoort van vrijwel alle inbreng hetzelfde was: we worden – als puntje bij paaltje komt – niet serieus genomen. Zo omschreven we dat in het Manifest:

Te vaak spelen bewoners op papier een hoofdrol, maar zijn zij in de praktijk figuranten op het toneel waar de echte beslissingen vallen. In de toekomst moet gelden: zeg wat je doet en doe wat je zegt. Nieuwe verhoudingen betekenen dat bewonersparticipatie naar een hoger niveau wordt getild. Leg de regie echt bij bewoners. Pas als bewoners echt wat te zeggen hebben, kunnen ze ook echte verantwoordelijkheid nemen, kunnen ze succeseigenaar worden.

Dat vraagt veel: van politici, van bestuurders, van professionals, maar ook van bewoners zelf. Het vraagt om een andere *mindset*, een andere manier van omgang. Dat kan bewoners ook bevrijden van de klaagstand waartoe zij zich nogal eens uit machteloosheid gedwongen zien. Over jezelf klagen is immers lastiger dan over de Boze Anderen. Echte verantwoordelijkheid zal actieve bewoners nog meer uitdagen.

Die andere omgang betekent dat het monopolie op beleid niet langer ligt bij de lokale overheid of op de tekentafels van woningcorporaties, maar in de wijken, in de buurten en straten. Bij bewoners dus. Daarbij kunnen ze niet zonder deskundige ondersteuning en professionele begeleiding. Maar dat zijn geen professionals die in dienst zijn van een beleidsagenda, maar die zich dienstbaar weten te maken voor bewoners.

Te vaak spelen  
bewoners op  
papier een  
hoofdrol,  
maar zijn zij  
in de praktijk  
figuranten

Het is inmiddels tien jaar later en het Manifest zou vandaag gewoon opnieuw gepubliceerd kunnen worden. De boodschap van actieve bewoners is immers nog steeds hetzelfde: wil het bestuur/de politiek dat wij verantwoordelijkheid nemen (en daartoe zijn we zeker bereid), breng ons dan in positie, creëer de goede condities, maak professionele ondersteuning mogelijk, geef ons macht en toegang tot geld. Haal ons uit de marginaliteit. Het LSA nam begin 2022 opnieuw het initiatief om bij haar achterban suggesties op te halen voor een nieuw Manifest over de rol van bewoners in de wijkaanpak. Je kunt er vergif op innemen dat daar zo ongeveer het zelfde in komt te staan als hetgeen de bezoekers van de Arnhemse kerk in 2011 te melden hadden. Misschien dat we daarom eerst de vraag moeten beantwoorden waarom het er zo moeilijk van komt.



Wil het  
bestuur dat  
wij verant-  
woordelijkheid  
nemen, haal  
ons dan uit de  
marginaliteit

Voor een deel heb ik dat antwoord al gegeven. Er bestaat geen eenduidig beeld van buurten en wijken, de meningen schieten naar gelang het uitkomt alle kanten op. Niemand zal zeggen dat buurten er niet toe doen, maar dat wil niet zeggen dat er als vanzelfsprekend rekening mee wordt gehouden. Verantwoordelijkheid is in Nederland belegd bij professionele instituties die zekerheid geven over continuïteit van dienstverlening en die over een gedegen financiële administratie beschikken om publieke gelden te verantwoorden. Verantwoordelijkheid en daadwerkelijke zeggingskracht onderbrengen bij organisaties die in hoge mate leunen op de vrijwillige inzet van burgers, daar moet je – aldus het impliciete bestuurlijke denken – voorzichtig mee zijn. Dat brengt het risico van discontinuïteit met zich mee, van wanordelijkheid, van publiek geld verspillen. Bovendien: wie representeert nu wie? Je hebt zoveel initiatieven in de buurt?

Dat wil niet zeggen dat de overheid die initiatieven in de kou laat staan. Zeker niet. Wat de overheid in veel gevallen doet is bewonersorganisaties subsidiëren zodat ze hun activiteiten kunnen organiseren. Iets verder gaat het idee van een burgerbegroting, waarbij een pot geld ter beschikking komt waarover burgers mogen beslissen. Soms leidt dat tot mooie onderlinge beraadslagingen en buurtgesprekken, maar nogal eens wordt het een soort wedstrijd de-meeste-online-stemmen-vergaren.

In mijn eigen buurt in Amsterdam-Oost heet dat Oost Begroot, waarvoor het stadsdeel 1,2 miljoen euro ter beschikking heeft gesteld, verdeeld over vier gebieden waar elk 300.000 euro kan worden besteed. Bewoners wordt gevraagd projecten in te dienen, daar een begroting bij op te stellen, waarna iedere wijkbewoner in de gelegenheid wordt gesteld om te kiezen. Elke bewoner die daarvoor inlogt kan dan doen of hij 300.000 euro heeft en die vervolgens besteden door projecten aan te vinken waarvan de kosten dan van zijn 'budget' worden afgetrokken, totdat het geld op is. De projecten die opgeteld het meest in deze privébegrotingen worden opgenomen krijgen uiteindelijk het geld.

Dat klinkt natuurlijk heel democratisch, maar in feite is het een beauty contest van projecten. Het is geen beraadslaging of afweging van belangen en prioriteiten, maar een concurrentieslag met als winnaar het project dat er het beste in slaagt om buurtgenoten te mobiliseren. Het is een soort 'democratische' burgeraanbesteding, impliciet gebaseerd op een marktlogica die tijdelijkheid en

concurrentie stimuleert, maar de buurt als zodanig niet versterkt. Het behoeft dan ook geen verbazing dat veel projecten heel straatgericht zijn en gaan over herinrichting en vergroening van de openbare ruimte, maar er zijn ook mensen die wat aan armoede doen of voor jongeren. Aan creativiteit van de zijde van bewoners is doorgaans geen gebrek. De kunst is vervolgens om meer stemmen dan je medebuurtgenoten te mobiliseren. Burgerparticipatie door buurtconcurrentie: waarbij bovendien de ambtenaren bepalen welke projecten geschikt zijn om mee te dingen.

Zucht.

Om maar even in mijn eigen buurt in Amsterdam-Oost te blijven. Twee jaar voor de start van Oost Begroot was hier door de bewonersorganisatie een BuurtTop #2025 georganiseerd, waarin gedurende een hele dag zo'n 150 bewoners een toekomstagenda van de wijk hadden opgesteld. Het was een ambitieuze agenda, over verduurzaming, over de energietransitie, over wonen, over de zorg, over de inrichting van de ruimte. Het zou als overheidsprogramma niet misstaan.

Een van de redeneringen in de agenda was dat de buurt hoognodig vergroend zou moeten worden, maar dat in plaats van steeds postzegelstukjes groen aan de buurt toevoegen (geveltuintjes, miniplantsoentjes, plantenbakken, boomcirkels) er eigenlijk een soort Masterplan Groen zou moeten komen om een samenhangend plan van aanpak te ontwikkelen en daarbij ook ruimer te kijken naar bijvoorbeeld groene daken (de buurt kent voornamelijk platte daken) en welke soorten beplanting nodig zijn om insecten meer kans op overleving te bieden. Daarvoor zou het goed zijn als er een gezamenlijke Projectgroep of Taskforce van deskundige en betrokken bewoners (ruim voorradig), ambtenaren en zo mogelijk externe deskundigen zou worden gevormd om hier plannen voor te maken. Zodat er een integrale visie zou komen en we meer groene meters zouden kunnen maken dan met al de kleine beetjes van al die leuke projectjes.

Helaas. De Projectgroep is er nooit gekomen. Samen met bewoners plannen maken en uitvoeren (ooit in de tijd van de stadsvernieuwing heel gebruikelijk) en daar een serieuze tijdelijke gemengde commissie voor in het leven roepen en faciliteren, dat viel geheel buiten het bestuurlijk voorstellingsvermogen. Het past niet in de gewone gang van ambtelijke zaken. Men vindt het belangrijk, maar eigenlijk weet men niet op welke manier het een vervolg zou kunnen krijgen. Het past nergens in. En ja, dan lijkt de eigen project-beauty-contest best een aardige oplossing. Het geeft immers cadeautjes weg die mensen zelf mogen uitkiezen. Mooi toch?



Nou, het kan in ieder geval fundamentele. Veel critici van de door de overheid zo gepropageerde burgerparticipatie hebben al terecht opgemerkt dat het een valse voorstelling van zaken is. Het probleem is niet zozeer dat burgers meer moeten participeren in het overheidsbeleid, maar eerder andersom: de overheid moet leren om serieus met de voorstellen en vermogens van burgers om te gaan. De overheid moet leren participeren in de samenleving, moet de vitaliteit, de kennis en het enthousiasme leren mobiliseren die in de samenleving aanwezig is. Dat geldt niet alleen voor

Het probleem is niet zozeer dat burgers meer moeten participeren in het overheidsbeleid, maar eerder andersom.

Er is een  
strikte  
scheiding  
tussen  
professionals  
en 'amateurs'

overheden, maar ook voor maatschappelijke instituties als woningcorporaties en zorg- en onderwijsinstellingen.

Dat laatste is nog ver weg. Omdat bewoners in mijn buurt in hun toekomstagenda ook vooruitzichten en toekomstwensen hadden geformuleerd die raakten aan de verantwoordelijkheid van woningcorporaties die veel bezit hadden in de buurt, of zorgorganisaties die zich juist op de buurt richtten, stuurden ze hun toekomstagenda ook op naar de bestuurders van deze instellingen met het verzoek om daarover met elkaar in gesprek te gaan. Eén keer raden hoeveel er reageerden? Precies! Nul! Sorry, dat zeg ik verkeerd: één woningcorporatie wenste de bewonersorganisatie veel succes.

Is dat vreemd? Nee, dat is gebruikelijk. Nederland is een extreem geïnstitutionaliseerd land. Voor elk maatschappelijk probleem is een gespecialiseerde instantie ontstaan, die een eigen professionele logica heeft gevormd die er vooral op gericht is om op basis van een combinatie van professionele kennis en expertise het probleem te tackelen. Op dat institutionele veld focussen zich de financieringsbronnen van (lokale) overheden: aanbestedingsprocedures richten zich op de actoren in dit institutionele veld. De interne logica's in dit institutionele veld zijn vooral gericht op de eigen professionele uitvoerders, die het werk moeten doen en de productie moeten verzorgen. In kritische beschouwingen over de bureaucratie wordt dit als 'verkokering' aangeduid, als oorzaak voor het feit dat samenwerking tussen de instanties zo moeilijk van de grond komt: ieder doet op basis van de eigen financiering vooral zijn eigen ding.

In die logica bestaat ternauwernood ruimte voor de inbreng van buitenstaanders, van deskundige burgers bijvoorbeeld. Er is een strikte scheiding tussen professionals en 'amateurs', die in het beste geval als vrijwilliger bijdragen, maar feitelijk buiten de professionele orde worden gehouden. Een open professionaliteit, die er ook op gericht is om expertise van buiten naar binnen te halen en te benutten, die er zelfs ook op uit is, is daarom uitzonderlijk. Dat is geen eerste oriëntatie, studenten leren het ook niet op de opleiding en daarom lukt het in het sociaal domein niet of nauwelijks om daar werkvormen voor te verzinnen. Het kost ook meer inspanning en ongebruikelijke stappen, met bovendien onvoorspelbare resultaten. Het wordt niet, of anders alleen in theorie, geleerd op de beroepsopleidingen, waar het aanleren van opbouwwerkvaardigheden al decennia op de aftocht is. Precies om die reden kost het de sociale wijkteams zoveel moeite om een betekenisvolle relatie op te bouwen met de omgeving waarin zij werkzaam zijn.

Mooi voorbeeld is de Nederlandse omgang met Eigen Kracht-conferenties in de jeugdzorg. Eigen Kracht-conferenties bieden een vorm van netwerkbe raad, van oorsprong afkomstig uit Nieuw Zeeland, waarbij naasten, verwanten, familieleden en/of vrienden afspraken maken die leidend zijn in de organisatie van de hulp aan een (probleem)gezin/kind. Ze maken onder leiding van een onafhankelijke Eigen-kracht-coördinator een gezamenlijk plan waarin niet alleen staat wat ze zelf bijdragen, maar ook wat professionele hulpverleners die bij dit probleemgeval betrokken zijn bijdragen. De aanpak maakte furore, bewees zichzelf ook, het werd zelf een wettelijk recht, maar in de jeugdzorg bleef het een ongewenst kind, waar men vooral kritisch

en wantrouwend naar keek. Het weggeven van de regie in problematische situaties waar mogelijk de veiligheid van kinderen in het geding is, daar hebben de jeugdzorgprofessionals heel veel moeite mee. Het past niet in hun institutionele orde, ze voelen zich als eerste verantwoordelijk, ze vinden controle uit handen geven gevaarlijk. Die angst is overigens ook niet helemaal ongegrond, want als het echt mis gaat worden zij er op aan gekeken.



Is dat productief? Niet echt. Het leunt op de impliciete veronderstelling dat sociale klussen uiteindelijk het best professioneel geklaard kunnen worden. Een *mindset* die je kan typeren als het professionals-only-model. Zonder het inzicht, de kennis, de ervaring van professionals wordt het niets. Professionals in het brede sociaal domein zijn de hoeders van het hulpverleningsproces, zij zijn de gidsen van de route naar verbetering en herstel. Kenmerkend voor het professionals-only-model is om een complex probleem op te delen in kleine deelproblemen, waar steeds weer andere professionals hun expertise op kunnen loslaten. De hoop is dat de optelsom van de oplossingen voor de deelproblemen ook het hoofdprobleem oplost.

Helaas is dat een veronderstelling die in het sociaal domein qua effectiviteit niet overtuigend hard gemaakt kan worden. Zonder ook maar een moment te willen afdingen op de noodzaak van professionele ondersteuning weten we inmiddels genoeg dat herstel- en verbeteringstrajecten het meest kansrijk zijn als ze verankerd worden in een gezonde en meewerkende omgeving. Dus waarom die omgeving niet een stem geven?

Wat de kwestie nog vele malen urgenter maakt is dat er in de publieke sector inmiddels simpelweg een enorm tekort aan 'sociale professionals' is ontstaan. Als we vasthouden aan het idee dat sociale professionals de beste garantie zijn om sociale problemen het hoofd te bieden, ontstaan er in sommige sectoren steeds grotere wachtlijsten en zullen de wijkteams elk jaar dieper zuchten onder hun werkdruk. Alle publieke sectoren die raken aan het sociaal domein kampen immers met een groot tekort aan professioneel personeel. In de jeugdzorg en het basisonderwijs is het personeelstekort zodanig dat de kwaliteit van de dienstverlening al ernstig in het gedrang komt. Die krapte bedreigt de hele sociale sector.

Vasthouden aan de logica van het professionals-only-model is alleen al daardoor simpelweg onmogelijk. De dienstverlening kan alleen op peil blijven als de deur opengaat voor krachten van buitenaf zodat die in het professionele domein een rol kunnen spelen. Natuurlijk, je kunt als directeur van een basisschool elke keer als je er niet in slaagt om een leerkracht voor een groep te zetten de kinderen naar huis sturen. Zeker. Behalve een toename aan ontevreden en klagende ouders is er strikt genomen niets op aan te merken. Je kunt er – zoals een toenemend aantal directeuren inmiddels aan het doen is – ook voor kiezen om te kijken wat er in de omgeving van de school aanwezig is om in zulke gevallen een educatief handje te helpen. Je kunt de buurt om hulp vragen: wie weet wat voor spannende oplossingen daar uit voort komen<sup>12</sup>

Vasthouden  
aan de logica  
van het  
professionals-  
only-model  
is simpelweg  
onmogelijk



## Een andere ordening begint op het niveau van beraad- slagingen

Kan het anders? Natuurlijk kan het anders. Maar het voorafgaande laat wel zien dat het niet een kwestie is van wat meer geld ter beschikking stellen aan burgers, hoe nuttig dat ook kan zijn. Het is het betreden van een andere orde, een andere manier van analyseren, een andere *mindset*, een andere manier om de publieke sector van brandstof te voorzien. Laat ik daarom terugkeren naar het niveau van buurten en wijken om een eerste aanzet te geven voor die andere ordening.

Die begint op het niveau van beraadslagingen. We kennen inmiddels de G1000 Burgerberaden, een onder meer door David van Reybrouck gepromote aanvulling op de democratie.<sup>13</sup> Het burgerberaad biedt een plek waar individuele burgers (vaak via loting aangewezen/gevraagd), vertegenwoordigers van publieke instanties en particuliere instellingen, zoals bijvoorbeeld werkgevers, met elkaar voorstellen formuleren om belangrijke kwesties aan te pakken. Dat gaat niet over eenvoudige opgaven, maar over complexe onderwerpen waar geen klip en klaar antwoord op is. Er zijn in Nederland al verschillende gemeenten waar deze vorm van burgerberaad is georganiseerd. Niet overal even effectief in zijn vervolg, want de overdracht van de voorstellen naar de bestaande politieke orde is niet zonder problemen.<sup>14</sup> Maar hoe dichter deze vorm van beraad afdaalt naar de directe leefomgeving, naar het niveau van buurten en wijken, hoe mobiliserender en richtinggevender het kan worden. Natuurlijk speelt ook hierbij de heterogeniteit, de verschillen tussen buurtbewoners, de veelstemmigheid van een moderne buurt een rol. Maar in het gesprek, in het proces van beraadslagingen blijken verschillen veel hanteerbaarder en in veel gevallen zelfs overbrugbaar. Op het niveau van het dagelijks leven verandert de taal van het gesprek als vanzelf van de lijdende vorm ('er moet wat gedaan worden') naar de actieve vorm ('wat kunnen/gaan we doen'). Op het microniveau, op de schaal van de buurt of wijk creëert zo'n beraad al snel een vorm van gemeenschapelijkheid. Je praat niet met burgers die op basis van toeval (want uitgeloot) aan je tafel zitten, maar met buurtgenoten die je morgen weer in de supermarkt treft of wier kinderen naar dezelfde school gaan of zijn geweest.

12 In december 2019 sloot een scholenbestuur in Nieuw West in Amsterdam een week lang haar scholen, om zich eens goed te bezinnen op het nijpende tekort aan leerkrachten en hoe daarmee om te gaan. Het buurthuis Ru Paré sprong op verzoek van Stichting Openbaar Basisonderwijs Westelijke Tuinsteden in en verzorgde voor zo'n honderd kinderen een alternatief lesprogramma, met medewerking van verschillende mensen uit de buurt. [www.parool.nl/amsterdam/scholen-dicht-buurt-helpt-handje-met-alternatieve-lessen~b5bc38b5/](http://www.parool.nl/amsterdam/scholen-dicht-buurt-helpt-handje-met-alternatieve-lessen~b5bc38b5/)

13 Zie de samenvatting van Van Reybrouck's essay: Tegen verkiezingen op wikipedia: [nl.wikipedia.org/wiki/Tegen\\_verkiezingen](http://nl.wikipedia.org/wiki/Tegen_verkiezingen)

14 Zie ook: Eva Rovers, Nu is het aan ons. Oproep tot echte democratie. Uitgave De Correspondent, 2022. [decorrespondent.nl/nuishetaanons](https://decorrespondent.nl/nuishetaanons)

Dat zorgt ervoor dat er een sterk mobiliserende en activerende werking uitgaat van een dergelijk beraad, waarbij mensen daarna in de vorm van aparte initiatieven of in werkgroepen aan de slag kunnen gaan om de ideeën die ze hebben geformuleerd handen en voeten te geven.

Dat is in ieder geval mijn eigen ervaring. In 2019, ik refereerde er al eerder aan, organiseerde in het Oostelijk Havengebied (OHG) in Amsterdam, het bewonersplatform Buurtcoöperatie de Eester, waar ik toen voorzitter van was, de BuurtTop #OHG2025. Het idee was om met buurtbewoners in gesprek te gaan over de toekomst van ons woongebied. We wilden verder kijken dan de jaarlijkse begrotingscyclus van de gemeente, met zijn projecten, zijn elk jaar verschuivende prioriteiten en al maar dreigende bezuinigingen. We wilden ons los daarvan de vraag stellen: wat willen we in de toekomst, wat vinden we belangrijk?

Als voorbereiding benoemden we een aantal (overigens erg voor de hand liggende) thema's: wonen, leefbaarheid, verduurzaming, ruimtelijke inrichting, cultuur. We organiseerden daarop werkgroepen waarvoor we actieve bewoners uit de buurt uitnodigden die de opdracht kregen om de BuurtTop voor te bereiden, de juiste informatie op tafel te krijgen en de goede vragen te stellen. Voor die voorbereiding namen we een half jaar en we stelden met subsidie van het stadsdeel voor een dag per week een professionele projectleider aan om het proces in goede banen te leiden.

Uiteindelijk kwamen er op zaterdag 13 april 2019 niet alleen zo'n 150 buurtbewoners, maar ook ambtenaren en sociale professionals bijeen in Pakhuis de Zwijger (dat in het OHG ligt) om in kleine groepen een hele dag met elkaar aan de slag te gaan om een toekomstagenda voor de buurt te formuleren. Ze gingen na zes uur opgetogen de deur uit en een week later lag er een uitgewerkte inspirerende en ambitieuze toekomstagenda. Als vervolg startten er meerdere werkgroepen met bewoners om opvolging te geven aan de ambities die gedurende de BuurtTop waren geformuleerd.<sup>15</sup> Het gaf een enorme boost aan bewonersinitiatieven. Er ontstond een werkgroep vergroeners, die de vergroening van het OHG wilde aanpakken; een groep bewoners vormde een Energiecommissie die bewoners een stem wilde geven in de energietransitie en vaart wilde maken met de aanleg van zonnepanelen. Inmiddels rijdt er een Eester-mobiel in het gebied die vooral voor ouderen een vorm van mini openbaar vervoer biedt waar de bestaande openbaar voorzieningen die niet kunnen bieden. Een groep bewoners is met de ontwikkeling van nieuwe woonvormen in het gebied in de weer gegaan. Het zijn allemaal oogsten waarvoor een paar jaar geleden op de BuurtTop de zaadjes zijn geplant.



Natuurlijk telt niet elke buurt of wijk een vergelijkbare groep actieve bewoners die zoiets kunnen organiseren. Qua bewonerssamenstelling is het Amsterdamse OHG bepaald geen achterstandsbuurt, integendeel. Maar daarmee kan het instrument niet worden afgedaan. Ik ben ervan overtuigd dat zo'n BuurtTop, gericht op de vraag hoe we de toekomst in onze buurt willen

In een  
BuurtTop  
benadrukken  
mensen  
wat hen  
verbindt: een  
gezamenlijke  
toekomst

15 [buurtcooperatieohg.nl/wp-content/uploads/2021/04/01-Deel\\_I\\_ToekomstAgenda.pdf](https://buurtcooperatieohg.nl/wp-content/uploads/2021/04/01-Deel_I_ToekomstAgenda.pdf)

vormgeven, en wat we daarbij wel en niet willen, in elke wijk mogelijk is en vergelijkbare effecten kan hebben. Het werkt als een constituerend beraad, het brengt mensen bijeen en ze benadrukken niet hun onderlinge verschillen in het heden, maar wat hen verbindt: een gezamenlijke toekomst.

Hoe vreemd is de gedachte dat er in elke wijk eens in de vier jaar een Buurt-Top zou moeten worden georganiseerd. Als het even kan voorbereid door een bewonersorganisatie, die daarvoor wordt gefaciliteerd en ruim de tijd neemt. Of als die er niet is door een taakgroep van ambtenaren, een aantal bewoners en sociale wijkprofessionals. Of misschien door een paar zzp'ers uit de buurt. Deelnemers zijn sleutelfiguren uit de buurt, zeker ook lokale ondernemers, zzp'ers en iedereen die een steentje wil bijdragen. Dat zal voor elke buurt een andere mix opleveren.

Misschien moeten we de eerste zaterdag na de kerstvakantie aanwijzen als jaarlijkse BuurtTop-dag. Dat kan er best nog wel bij in de dagen-van-jaarkalender. We hebben al een dag van het zwerfdier, van het straatvoetbal, van de antibiotica, van de burens (in september), dus waarom niet ook een BuurtTop-dag? Wie gemeenschappelijkheid en publieke verantwoordelijkheid belangrijk vindt moet niet denken dat het dan wel vanzelf van de grond zal komen. Het is iets wat gegrondvest moet worden. Niet met een feestje of een leuke buurtbarbecue, maar met een serieus en goed voorbereid gesprek.



Het in positie brengen van burgers is niet alleen een kwestie van praten, maar ook van geld. De bovenstaande schets van de ingewikkelde werkelijkheid van burgerverantwoordelijkheid maakt direct duidelijk hoe contraproductief het aanbestedingsinstrument is. Dat is een instrument dat vooral gericht is op een institutionele orde, maar niet op het faciliteren van een lokaal buurtgericht netwerk van duurzame relaties. Zo'n netwerk is natuurlijk niet gebaat bij een voortdurend dreigende discontinuïteit, maar juist bij het tegenovergestelde: het vasthouden van kennis en ervaring en de inzet van mensen die zich verbonden weten met de buurt.

Maar wat is dan wel een goede vorm van financiering? In de eerste plaats moet geld bewonersorganisaties in staat stellen om zich te organiseren. Als er maatschappelijke winst mee te boeken valt – en dat is wat het beleid altijd verkondigt – dan is het niet vreemd om buurtorganisaties te faciliteren. Bijvoorbeeld door ze in staat te stellen de huur te betalen voor de ruimte die nodig is om mensen bijeen te brengen. Wat enorm helpt is ze in de gelegenheid te stellen om een coördinator/organisator aan te stellen die als taak heeft om de continuïteit van de organisatie te waarborgen, die zakelijke besprekingen kan voorbereiden, subsidieaanvragen weet te volbrengen, et cetera. Je kunt van burgers veel verwachten, maar je mag niet vergeten dat ze uiteindelijk vrijwilligers zijn. Dat ze zelf ook actief zijn op de arbeidsmarkt, of het druk hebben met hun gezin met jonge kinderen en niet hun hele leven in dienst van hun buurt willen of kunnen zetten. Dus ontlast ze zo mogelijk van al die aspecten die met een organisatie te maken hebben, maar waar je niet primair voor kiest als je van betekenis wilt zijn voor de buurt waarin je woont.

In de tweede plaats moet duidelijk zijn waar lokale overheidssubsidie naartoe gaat. Wat wil de lokale overheid bereiken? Waar vindt ze burgerverant-

Het in positie  
brengen van  
burgers is niet  
alleen een  
kwestie van  
praten, maar  
ook van geld

woordelijkheid belangrijk? Het moet duidelijk zijn dat de lokale overheid zich niet direct geroepen zal voelen om een visclub uit de buurt van geld te voorzien of een klaverjasgezelschap, hoe sociaal nuttig deze activiteiten ook zijn. Het is logisch om geld ter beschikking te stellen aan die initiatieven waar mensen zich inspannen om maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen die in harmonie is met het lange termijn beleid van de lokale overheid en waarin mensen niet zozeer hun private genoegens najagen, maar bewust en gericht publieke waarden realiseren. Dan gaat het om initiatieven met betrekking tot:

- Verduurzaming (energietransitie, vergroening)
- Ruimtelijke inrichting & leefomgeving
- Zorgzaamheid & zorg
- Delen & herverdelen
- Inclusiviteit & samenleven

Het is natuurlijk mooi als er in een buurt een bewonersplatform is waar deze initiatieven een thuisbasis vinden, maar dat is niet altijd het geval. Vaak zijn het verschillende initiatieven. Hoe je met deze diversiteit, die ook nog per wijk uiteen kan lopen, als lokaal bestuur moet omgaan is niet precies te zeggen. Er zal een normering en prioritering ontwikkeld moeten worden, die in iedere gemeente een eigen lokale kleur kan aannemen en vastgelegd wordt in subsidieverordeningen.



Helpt het dan om burgerinitiatieven in dat kader ook rechten toe te kennen? Zoals het uit Engeland overgewaaid is *right to challenge*, het recht van bewoners om vormen van publieke bedrijvigheid uit te dagen met een voorstel waarin ze aantonen dat zij het beter zelf kunnen doen? In Nederland is deze gedachtegang overgenomen in de vorm van buurtrechten. Volgens de LSA, de aanjager van buurtrechten in Nederland<sup>16</sup> krijgen 'gemeenschappen en groepen individuen door de invoering van deze rechten meer bevoegdheden, passend bij de verantwoordelijkheid die ze in deze tijd ook toegeschoven krijgen. Er ontstaat een meer actieve en betrokken samenleving, met minder bureaucratie en minder onvrede.'

De LSA pleit voor zes buurtrechten:

- Recht op gebouwen en openbare ruimtes
- Recht om uit te dagen
- Recht op buurtplanning
- Open overheid
- Toegang tot geld
- Zelfgekozen ondersteuning

<sup>16</sup> <https://www.isabewoners.nl/meebeslissen/alles-over-de-6-buurtrechten>

Er gebeurt  
lokaal op het  
microniveau  
van buurten  
altijd meer  
dan dat je  
op basis van  
de landelijke  
media zou  
denken

Het zijn allemaal rechten die bewoners in positie brengen. Bijvoorbeeld om een bod te mogen doen om de exploitatie van een buurthuis of een andere vorm van maatschappelijke dienstverlening over te nemen, of een voorkeursrecht te krijgen als er in de buurt relevante publieke gebouwen vrijkomen. Of het recht om voorstellen te mogen indienen om de buurt te verbeteren. Dan wel het recht om zelf ondersteuning te mogen kiezen, in plaats van gedwongen winkelnering bij een welzijnsorganisatie. In het Verenigd Koninkrijk zijn deze rechten wettelijk verankerd in de Localism Act, een nationale wet die rechten van maatschappelijke initiatieven vastlegt: een voorkeursrecht voor het beheren van gebouwen die belangrijk zijn voor de buurt (community asset transfer), het recht om particuliere gebouwen die vrij komen als eerste te verwerven (right to bid), het recht van bewoners om hun eigen ruimtelijke plan voor de buurt te ontwikkelen en dat in een referendum aan de buurt voor te leggen, inclusief het recht op de daarbij benodigde professionele en juridische ondersteuning (right to plan), het recht om een eigen bouwplan te ontwikkelen voor vrij liggende kavels, inclusief de planning van maatschappelijke bestemmingen zoals scholen of speelplaatsen (right to built) en het recht om publieke taken, waaronder welzijn en zorg, zelf ter hand te nemen, hetzij als uitvoerder of als directe opdrachtgever aan professionele uitvoeringsorganisaties (right to challenge).



Nederland, waar dit inmiddels 'uitdaagrecht' is gaan heten, kent zo'n nationale wettelijke verankering (nog) niet. Wel ligt er een wetsontwerp Versterking participatie op decentraal niveau, waarin het uitdaagrecht een wettelijke verankering krijgt.<sup>17</sup> Veel gemeenten hebben daar echter niet op gewacht en zelf al de mogelijkheid geopend. Volgens de registratie van het LSA zijn er inmiddels zo'n 125 gemeenten die lokaal een of meer buurtrechten in hun gemeentelijk verordeningen hebben opgenomen. Dat is verrassend veel. Er gebeurt lokaal op het microniveau van buurten altijd meer dan dat je op basis van de landelijke media zou denken. Maar het zou te ver gaan daaraan de conclusie te verbinden dat buurtrechten in Nederland het bewijs zijn dat er een soort fundamentele verandering gaande is. Ten eerste betekent het vaststellen van buurtrechten nog niet dat ze gebruikt worden of dat er volop een beroep op wordt gedaan. Nogal eens zijn ze het gevolg van een motie in de gemeenteraad en niet echt bedacht op de subsidieburelen of de afdeling vastgoed van de gemeente, die er vaak totaal geen brood in ziet. Ten tweede is het aantal voorbeelden van een succesvol beroep op buurtrechten nog gering. Er zijn wel voorbeelden van maatschappelijke initiatieven die erin slagen om het eigendom van een gebouw te verwerven, maar dat was zonder buurtrechten wellicht ook wel gelukt. De aanwezigheid van een harde kern van onverschrokken doorzetters is doorslaggevend dan de uitoefening van een recht.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/09/26/wetsvoorstel-versterking-participatie-op-decentraal-niveau-naar-de-tweede-kamer](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/09/26/wetsvoorstel-versterking-participatie-op-decentraal-niveau-naar-de-tweede-kamer) . De verwachting is dat deze wet in het najaar van 2022 in het parlement op de agenda zal komen.

<sup>18</sup> Zie voor een overzicht: [www.lokalopolitiepartijen.nl/dossier/uitdaagrecht-right-to-challenge/](http://www.lokalopolitiepartijen.nl/dossier/uitdaagrecht-right-to-challenge/)

Het probleem van buurtrechten, zeker als de aanspraak daarop gericht is op de verwerving van vastgoed, is dat het snel om veel geld gaat, met de daarbij horende langlopende financiële verplichtingen. Eenmaal op dat spoor gezet vormen de betrokken bewoners vaak niet langer een bevolgen gezelschap met een maatschappelijk doel, maar transformeren ze in een onderneming. Dat vraagt veel en lukt doorgaans alleen als er ook een stevige professionalisering plaats vindt. Dat verandert op zichzelf de aard van de organisatie. Het is de vraag of veel maatschappelijke initiatieven daarop zitten te wachten. Ze hebben idealen, ze willen zich daarvoor inspannen, maar voor velen is het een brug te ver om als een soort bedrijfsleider te moeten opereren.

Buurtrechten moeten vooral een middel blijven, niet alleen om bewoners in positie te brengen (daarvoor doen ze zelf over het algemeen al hun uiterste best), maar vooral om andere partijen zoals de overheid, maar ook vastgoedeigenaren, te dwingen om rekening met hen te houden en serieus in gesprek te gaan. Misschien is dat laatste nog wel het belangrijkste: buurtrechten zijn een breekijzer om partijen te dwingen zich te verhouden tot het perspectief van een buurt. Buurtrechten kunnen weerstand bieden aan de meest voor de hand liggende en gemakkelijkste route van particuliere organisaties en de overheid: de weg van het snelste besluit en het vermeende grootste financiële rendement.

We moeten in dat opzicht echter ook reëel blijven: het gaat er niet om overall in het land een nieuw soort bewonersinstituten of bewonersbedrijven tot stand te brengen, vergelijkbaar met het particuliere initiatief dat ruim een eeuw geleden aan de basis lag van tal van voorzieningen in de verzorgingsstaat. Waar het om gaat is om een bestuurlijke cultuur in te richten die optimaal gebruik maakt van de kennis en kunde die bij maatschappelijke initiatieven en betrokken burgers aanwezig is, zodat deze burgerkracht aangewend kan worden om publieke waarden te realiseren. En het gaat om het besef van urgentie: als die mobilisatie van burgerkracht achterwege blijft, dan is het simpelweg onmogelijk om een aantal maatschappelijke doelstellingen te halen.



Ik heb inmiddels een hele map met krantenknipsels over de problemen bij het gasloos maken van woningen. De strekking is steeds dat het niet volgens plan gaat lukken of eindeloos veel problemen op gaat leveren als bewoners daar zelf geen stem in krijgen. Toch denken veel gemeenten liever in uitrolscenario's dan in participatieprocessen. En natuurlijk kunnen we meer geld blijven pompen in de zorg en jeugdzorg. Maar met een structureel tekort aan professionele krachten die het werk zogenaamd in hun uppie kunnen klaren en zonder het optimaal benutten van en stem geven aan ondersteunende netwerken in buurten en wijken, komen we niet verder dan dweilen met de kraan open en collectief klagen over groeiende wachtlijsten en tekortschietende zorg.

Een beroep doen op wat Evelien Tonkens ooit het 'altruïstisch overschot' noemde, de steeds opnieuw bewezen bereidheid van moderne burgers om iets voor anderen te betekenen als ze daartoe worden uitgenodigd en uitge-

Buurtrechten  
zijn een  
breekijzer om  
partijen te  
dwingen zich  
te verhouden  
tot het  
perspectief  
van een buurt

daagd, kan de kwaliteit van de samenleving enorm ten goede komen. Het kan ook een dam opwerpen tegen het onbekommerde individualisme en het dominante consumentisme, waar Nederland zich in het neoliberale tijdsgewricht in onder heeft gedompeld. Maar dat lukt niet als dat beroep wordt aangesproken als stoplapje voor bezuinigingen of als restzorg naast de (tekortschietende) professionele zorg. Het kan alleen een kracht van sociale betekenis worden als mensen dan ook echt een stem krijgen in de organisatie en concrete aanpak van de maatschappelijke problematiek en daar in hun directe leefomgeving een rol van betekenis in kunnen vervullen.

Dat is wat de in de Arnhemse kerk bijeengekomen bewoners in 2011 bedoelden in hun manifest: zij voelden zich niet serieus genomen en ze waren klaar met de mooie beleidspraatjes over hun rol. Ze wilden dat in de institutionele orde en in de bestuurlijke cultuur de deuren echt open gingen. Ze wilden af van het impliciete, onuitgesproken dedain dat vanuit de professionele institutionele orde op hen werd losgelaten. Ze wilden als amateurs niet langer klein gehouden worden. Ze wilden niet per se een hoofdrol, maar zeker ook geen bijrol. Ze wilden duidelijk maken dat zonder amateurs professionals in grote delen van de publieke sector hun werk niet goed kunnen doen.

Die boodschap is nog onverminderd actueel.

# B en W omarmt na participatiestaking nieuwe plannen van de K-buurt

Amsterdam-Zuidoost – De plannen van het initiatief Hart voor de K-buurt zijn door het college van B en W vastgesteld. De plannen komen voort uit een experimenteel proces van gebiedsontwikkeling, in cocreatie met de buurt. Hart voor de K-buurt is ontstaan na een conflict met de gemeente over de ontwikkeling van de K-buurt in Amsterdam-Zuidoost. Dat liep hoog op en leidde tot een staking van de buurtbewoners in de participatie. De gemeente heeft het vervolgens over een andere boeg gegooid. De buurt mocht zelf een plan maken, met de ambtenaren van de gemeente in een meer faciliterende rol.

Het heeft ertoe geleid dat er een flink aantal onderdelen in het plan zijn opgenomen die niet alleen tot meer woningen leiden, maar ook tot een upgrade van de buurt met veel aandacht voor de huidige bewoners en het leven in de openbare ruimte.

Wethouder Marieke van Doorninck (Ruimtelijke Ontwikkeling en Duurzaamheid): 'Dit is een voorbeeld voor de stad. Hart voor de K-buurt is erin geslaagd om de stille stem een stem te geven en dat is een grote prestatie. Het heeft geleid tot een plan waarin de gemeente haar gebruikelijke normen en methodes los heeft moeten laten en heeft moeten vertrouwen op de kennis en kunde van buurtbewoners. En dat vertrouwen is meer dan waargemaakt. Deze vorm van cocreatie verdient navolging op andere plekken in de stad.' Voor de gemeente was dit een hele uitdaging: de gebruikelijke normen moesten worden losgelaten. Neem bijvoorbeeld het plaatsen van bankjes. De buurt wilde meer bankjes op de route naar het winkelcentrum zodat ouderen genoeg rustpunten hebben als zij naar de winkel lopen. Denk ook aan de schaal van de bebouwing: die heeft een menselijkere maat dan in de originele plannen, terwijl er vijfhonderd woningen meer komen dan de gemeente aanvankelijk had voorzien. De buurt heeft die verdichting voor lief genomen om zo te kunnen zorgen dat de jongeren een plek in de eigen buurt kunnen vinden.

Normaal gesproken worden ruimtelijke plannen gemaakt door de gemeente, waarna via de inspraak bewoners gehoord worden. In de K-buurt is het dus anders gegaan. Hart voor de K-Buurt heeft een verkenningsronde in de buurt gedaan voordat de plannen ontworpen werden. Het uitgangspunt was dat buurten in Zuidoost een eigen identiteit krijgen en van elkaar kunnen verschillen. Bewoners hebben een 'DNA' van hun buurt gemaakt: wat is waardevol in de buurt en wat moet behouden blijven.



Bewoners  
hebben een  
'DNA' van  
hun buurt  
gemaakt: wat  
is waardevol  
in de buurt  
en wat moet  
behouden  
blijven

De bevolkingssamenstelling in de Bijlmer is anders dan in de rest van de stad. Er wordt meer buiten geleefd, er zijn meer kerken, er wonen relatief veel jongeren en er zijn sterke gemeenschappen. Deze specifieke kenmerken zijn tijdens het maken van het plan leidend geweest. In het proces zijn heel veel buurtpartijen langsgelopen die hebben aangegeven wat zij belangrijk vinden: ondernemers, kerkgemeenschappen, het Leger des Heils, buurtwerkers, de medische posten en vele anderen. Het proces is zo transparant mogelijk met de buurt gecommuniceerd, onder meer via de website [www.1104enzo.nl](http://www.1104enzo.nl). Door het traject is ook de zelforganisatie van de buurt versterkt.

Met de ontwikkelstrategie en de bijbehorende besluiten worden de kaders vastgesteld voor een stedenbouwkundig plan en een investeringsbesluit. De vervolgstap is om dit uit te werken en voor vaststelling aan de gemeenteraad aan te bieden.

Stadsdeelbestuurder Dirk de Jager (Zuidoost): 'Dit bewonerscollectief is een succesvol voorbeeld van hoe je buurtbudget kunt inzetten. Het begon twee jaar geleden als pilot. Dit platform brengt allerlei mensen uit de buurt samen. De Surinaamse en Hindoestaanse gemeenschap, de Islamitische gemeenschap en de Ghanese kerken. Ook de lhbt+ gemeenschap en de yuppies komen in beweging. Ieder heeft een eigen identiteit, maar men vindt elkaar in het streven om samen de buurt te verbeteren. Dat is heel bijzonder. Mede dankzij de bijdrage van Hart voor de K-buurt aan het zelforganiserende karakter van Zuidoost, wil de gemeente daarom investeren in de komst van meerdere soortgelijke buurtplatforms. Samen doen op basis van vertrouwen: daar gaat het om.'

Bron: persbericht Gemeente Amsterdam / 13 maart 2022<sup>19</sup>

<sup>19</sup> [1104enzo.nl/college-omarmt-plannen-voor-de-k-buurt/](http://1104enzo.nl/college-omarmt-plannen-voor-de-k-buurt/)

## Afscheid van het professionals-only-model

# Een kwestie van reprofessionalisering

Een van mijn meest geretweete tweets ging over opbouwwerkers. Ik stond er zelf ook verbaasd van. Ik plaatste de tweet eind 2014 aan de vooravond van de decentralisaties, toen overal in het land de formatie van sociale wijkteams aan de orde was. Ik leefde in de veronderstelling dat in de wijkteams een mooie mix van sociale professionals terecht zou komen, maar zag dat daar in de praktijk niet zo heel veel van terecht kwam. Het waren vooral hulpverleners die zich in de teams verzamelden, professionals uit de maatschappelijke dienstverlening, woonbegeleiders, pedagogisch geschoolden, schuldhulpverleners, maar geen opbouwwerkers. Dus tweette ik, ietwat chargerend: 'Moeten we niet bij wet vastleggen dat er in elk sociaal wijkteam ten minste twee opbouwwerkers worden geplaatst.'

Het was een impuls. Ik zag de wijkteams de hulpverleningsfuik in zwemmen precies op een manier die niet de bedoeling was. En die tweet gaf uitdrukking aan dat ongenoegen, dat tot mijn genoegen door velen werd gedeeld. De tweet werd wel honderd keer geretweet, wat voor mijn inbreng op twitter heel veel is. Kennelijk hadden meer mensen het gevoel dat hier de bedoeling het onderspit aan het delven was in de enorme institutionele hergroepering die met het samenstellen van wijkteams op gang was gebracht. Overigens waren er ook sociale wijkteams waar wel degelijk opbouwwerkers in waren opgenomen. Met als bedoeling om op enigerlei wijze een koppeling tot stand te brengen tussen de probleem- en oplossingsgerichte individuele hulpverlening en de inzet van de omgeving, van de buurt. Of zoals het in het jargon heet: er zou een kruisbestuiving moeten plaats vinden tussen de individuele benadering en een collectieve aanpak. Het probleem was alleen dat niemand goed wist hoe je dat moet aanpakken. Moest dat door mensen bij elkaar te brengen met dezelfde problemen? Lotgenotengroepen? Zou een opbouwwerker dat dan moeten doen? Of moest die juist zorgen dat de sterke krachten in de buurt iets konden betekenen voor de zwakkeren?

Voor dat soort vragen bestond geen handboek. En eigenlijk ook geen sterk ontwikkelde traditie in het opbouwwerk, dat de afgelopen decennia behoorlijk aan professionele slagkracht had ingeboet en sterk afhankelijk was geworden van de inzet op projecten. Het gevolg was wel dat de spaarzaam in wijkteams opgenomen opbouwwerkers zich al snel verloren voelden. Ze voelden de zuigkracht van de individuele zorgvragen die de agenda van de teams vanaf het begin domineerden. Een enkele opbouwwerker zag zichzelf ineens zitten tegenover een buurtbewoner met hoogopgelopen schulden – werd hij nu als generalist geacht daar vervolgstappen op te entameren?

Moest hij ook hulpverlener worden? Andersom merkte hij bij de hulpverleners in het team weinig animo om zich op de buurt, op een andere aanpak te oriënteren. Geen tijd, te druk, te veel mensen die geholpen moesten worden. Nogal wat opbouwwerkers hielden het daarom snel voor gezien. De plekken waar ze bleven zijn spaarzaam geworden. Inmiddels – ik wees er al eerder op – wordt alom de conclusie getrokken dat het verbinden met de buurt, het ontwikkelen van een collectieve aanpak, het ondergeschoven kindje is in de praktijk van de sociale wijkteams. De teams zijn er niet of in ieder geval onvoldoende in geslaagd om te ontsnappen aan de zuigkracht van de individuele noden en de professionele aandrang om daarmee aan de slag te gaan.



Op individuele  
noden gerichte  
professionals  
en opbouw-  
werkers  
kunnen  
maar heel  
moeizaam  
in elkaars  
verlengde  
opereren

Dat is op zichzelf begrijpelijk. Je bent geen hulpverlener geworden om een clubhuis op te richten. Maar het is ook tekenend voor onze institutionele cultuur dat op individuele noden gerichte professionals niet in hetzelfde vaarwater kunnen vertoeven als meer op gemeenschapsorganisatie gerichte sociale professionals, zoals opbouwwerkers. Dat ze maar heel moeizaam in elkaars verlengde kunnen opereren, dat ze elkaar niet goed verstaan, niet echt kunnen inspireren en aansturen. Dat ze eigenlijk niet met elkaar het vermogen kunnen opbrengen, zoals de socioloog Wright Mills het ooit zo treffend verwoordde, *to translate private problems in public issues*. Of nog beter: *in public concern*, in publieke zorg.<sup>20</sup>

Dat onvermogen kent een lange geschiedenis, die terug gaat naar de jaren vijftig toen het zogeheten maatschappelijk opbouwwerk zich afscheidde van het maatschappelijk werk. Een bewogen groep ambtenaren op het in 1952 opgerichte ministerie van Maatschappelijk Werk liet zich op de golven van het Marshallplan inspireren door het Amerikaanse *community organization*: een aanpak om de bevolking van buurten bij ruimtelijke projecten en beslissingen op buurtniveau te betrekken. De ambitieuze ambtenaren zagen dat als mogelijkheid om in Nederland los te komen van de verzuiling en de bevolking te betrekken bij de opbouw van de samenleving die als gevolg van de grootschalige wederopbouw en de snelle industrialisering aan ingrijpende veranderingen onderhevig was. Uit de schoot van het maatschappelijk werk ontstond zo het maatschappelijk opbouwwerk, als aanvulling op individuele problemen en als vorm van gemeenschapsorganisatie. Het opereerde in elkaars verlengde.

Dat veranderde ingrijpend in de jaren zeventig, toen het opbouwwerk in de greep kwam van de nieuwe tijdsgeest en zich ontfermde over zo ongeveer alle achtergestelde en naar emancipatie snakkende bevolkingsgroepen. Hoogtijdagen beleefden opbouwwerkers in de periode dat ze een belangrijke rol speelden in de stadsvernieuwing, waarbij ze buurtbewoners organiseerden om zeggenschap te krijgen over hoe hun buurt zou worden vernieuwd. Opbouwwerkers vormden eigen organisaties, kwamen los van traditionele welzijnsorganisaties en de overheid. Ze werden weliswaar

20 [en.wikipedia.org/wiki/The\\_Sociological\\_Imagination](https://en.wikipedia.org/wiki/The_Sociological_Imagination)

betaald door de overheid, maar zagen bewonersgroepen en bewonersorganisaties als hun opdrachtgevers. Omdat ze nogal eens tegen de lokale overheid aanliepen werden ze wel eens smalend 'betaalde oppositie' genoemd. Met de politisering van het opbouwwerk verdween de familiale verwantschap met het maatschappelijk werk. Er kwamen aparte subsidieregelingen. Opbouwwerkers opereerden in het front van de emancipatiegolf, de maatschappelijk werkers richtten zich op de individuele hulpverlening, waarbij steeds meer therapeutische technieken zich in hun werk deden gelden. De professie schurkte in de jaren tachtig nadrukkelijk tegen de geestelijke gezondheidszorg aan. Maatschappelijk werkorganisaties deden hun uiterste best om een plek te krijgen in de AWBZ, een riant financieringsvorm die het maatschappelijk werk als behandeldiscipline voor psychosociale problemen een goede verankering zou geven in het hulpverleningsland. Die verankering is er toen niet gekomen, waardoor het maatschappelijk werk gedurende een lange periode een speelbal werd van verschillende financieringsvormen, wat de ontwikkeling van de professie niet ten goede is gekomen.

Het opbouwwerk verging het niet veel beter. Na de hoogtijdagen in de jaren zeventig en begin jaren tachtig vervloog de waardering in de zakelijke no-nonsense jaren die daarop volgden en die uitmondde in een neoliberaal tijdsgewricht, waarin het individuele superieur werd boven het collectieve. Het opbouwwerk werd gekort, de zelfstandige opbouwwerkorganisaties gingen op in grote welzijnsorganisaties, waar opbouwwerkers opdrachten kregen in grotere programma's. De beroepsopvatting dat bewoners of bewonersorganisaties hun opdrachtgevers waren, dat zij in dienst van bewoners hun werk zouden moeten doen verdampte. Ze werden verbinder, makelaar of regisseur tussen overheden en bewoners: eerder verbindingsofficieren dan frontsoldaten.<sup>21</sup>

Wie kennis neemt van deze twee divergerende geschiedenissen zal niet langer verbaasd staan dat opbouwwerkers in een sociaal wijkteam zich niet zomaar op hun gemak voelen. Ze vertegenwoordigen een andere traditie dan de hulpverleners. Er is geen taal die hen verbindt, geen referentiekader, geen gezamenlijke oriëntatie. Ze zijn allang geen familie meer, ze zijn elkaar in een halve eeuw totaal ontgroeid. En dat los je niet op door ze samen in één team te zetten. Dus zelfs als de wettelijke verplichting tot opname van twee opbouwwerkers, zoals ik in mijn tweet voor de grap suggereerde, realiteit geworden was, dan was het op niks uitgelopen.



Maar hoe zou het dan wel moeten? Hoe zouden we het collectieve, het gemeenschappelijke, meer van betekenis kunnen laten zijn als het gaat om de inzet van sociale professionals in het sociaal domein? Ik vrees dat we daarvoor zullen moeten breken met de macht der gewoonte, zoals bekend de meest geduchte tegenstander van veranderingen. De macht der gewoonte

Hoe kunnen  
we het  
collectieve, het  
gemeenschap-  
pelijke, meer  
van betekenis  
laten zijn?

21 De geschiedenis van samenlevingsopbouw en opbouwwerk in Nederland is uitputtend gedocumenteerd in de Canon samenlevingsopbouw: [www.canonsamenlevingsopbouw.nl](http://www.canonsamenlevingsopbouw.nl), waarvan een boekeditie is verschenen: [www.canonsociaalwerk.eu/nl\\_opb/details.php?canon\\_id=710](http://www.canonsociaalwerk.eu/nl_opb/details.php?canon_id=710)

levert de zuurstof voor het dagelijks handelen, voor routines, voor de plek waar ontmoetingen plaats vinden, voor de vragen van sociale professionals, maar ook voor de antwoorden aan de mensen die een beroep op hen doen. De macht der gewoonte houdt ons gevangen in wat we verwachten en wat we kennen. En in het sociaal domein is dat, ik stipte het al aan in het vorige hoofdstuk, het professionals-only-model. De impliciete veronderstelling dat de professional, met zijn kennis, kunde en inzichten, de hoeder is van de aanwijzingen voor de route om uit de problemen te komen. Hij brengt het probleem in kaart, gaat op zoek naar 'de vraag achter de vraag', wijst de weg en is de opzichter van de werkzaamheden waarmee de hulpverzoeker zich aan het bouwplan zet. Dat doet de professional in principe niet zelf, het uitvoeren van het herstelplan blijft de verantwoordelijkheid van de hulpvrager. De professional levert de ondersteuning, niet de uitvoering, zo is dat ook in de Wmo vastgelegd. De interactie moet juist bijdragen aan de zelfredzaamheid.

### Premie op machteloosheid

Tot welke perverse effecten de nadruk op zelfredzaamheid kan leiden, ontdekten Pieter Hilhorst en ik tijdens ons onderzoek 'Nabij is beter' in 2015, waarover we onder meer in de Groene Amsterdammer en op socialevraagstukken.nl rapporteerden. We spraken in dat kader met dakloze Amsterdamse jongeren over schulden. Achteloos liet een van hen zich ontvallen dat je nooit aan je hulpverleners moet vertellen dat je contact hebt met familieleden. Op onze vraag waarom niet, trok hij een gezicht van 'nogal wiesdes'. Als je zegt dat je contact hebt met je moeder, gaan ze meteen kijken of je weer thuis kunt wonen. De anderen vielen hem bij: 'Je moet altijd zeggen: ik heb niemand, ik zie niemand, niemand kan me helpen.' Met andere woorden: je kunt pas geholpen worden als je zielig bent en er alleen voor staat. Hulpverlening als premie voor de machtelozen.<sup>22</sup>

Het probleem van dit model is dat we de ondersteuningsvraag van mensen hebben opgeknipt in deelproblemen en voor elk deel een gespecialiseerde professional hebben aangesteld, die vaak niet als onderaannemer fungeert maar zijn eigen plan trekt. Ik hoor nog de wanhoop in de stem van de Eindhovense wijkprofessional toen ik daar ooit op bezoek was: 'We hebben de problemen van mensen in stukjes opgeknipt', vertelde hij met een boze grimmigheid, 'een stukje schulden, een stukje opvoedingsondersteuning, een stukje participatie, een stukje psychische problemen. En voor elk stukje is er een apart loket, met daarachter een gespecialiseerde professional. Maar de mensen in deze wijk ervaren dat niet als deelproblemen, in hun levens heeft het elke dag allemaal met elkaar te maken, waarbij de financiële on-

22 [www.groene.nl/artikel/ik-heb-niemand-ik-zie-niemand-niemand-kan-me-helpen](http://www.groene.nl/artikel/ik-heb-niemand-ik-zie-niemand-niemand-kan-me-helpen)

zekerheid vaak voorop gaat en als een aandrijf wiel werkt voor al die andere problemen. Maar niemand die daar op die manier naar kijkt.'

Die verkokerde werkelijkheid deed vanaf het begin van deze eeuw de roep groeien om een 'integrale aanpak' en generalistische professionals die in staat waren om het overzicht te houden. Die roep werd versterkt door het feit dat de verknipte dienstverlening steeds meer in de papieren was gaan lopen en bovendien niet echt effectief was. Uiteindelijk resulteerde dat onder de vleugels van de Vogelaarwijkenaanpak in verschillende gemeenten (Leeuwarden, Enschede, Eindhoven, Utrecht) in experimenten met generalistische wijkteams, een aanpak die in de decentralisaties ten slotte een beleidsmatig voertuig vond om nagenoeg overal te worden ingevoerd.



Daar zat een filosofie achter die juist probeerde te ontsnappen aan het professionals-only-model. Een van de uitgangspunten waarmee de sociale wijkteams aan de slag zijn gegaan was dat zij mensen stimuleren om hun sociale netwerken in te schakelen om problemen te boven te komen. Dat is een uitgangspunt, waarin de professional zijn interventie situeert in de context van een sociaal systeem. Je zou het kunnen zien als een vorm van professionele bescheidenheid: de professionals erkennen dat ze het niet alleen af kunnen. Feitelijk zeggen ze dat zij altijd een passant zijn en dat de kans dat er echt iets duurzaam verandert veel groter is met de hulp van anderen, van naasten, van mensen in de omgeving dan dat zij dat in een een-op-een-betrekking zullen realiseren. Kortom: duurzame veranderingen in de situatie van mensen vraagt om het groter maken van de kring.

Dat is een uitgangspunt waar weinig mensen bezwaar tegen zullen maken. Toch komt er in de praktijk van wijkteams maar moeizaam iets van terecht. Hier doet de macht der gewoonte zich gelden. Keer op keer blijkt – zeker in een complex-bureaucratische context – dat professionals toch makkelijker in de stand van hulpverlener en probleemoplosser schieten dan in de rol van netwerkorganisator. Als er iemand met schulden tegenover je zit, met de dreiging van incassobureaus of zelfs deurwaarders, dan moet er wat gebeuren. Dan ga je geen netwerkanalyse maken, familieleden benaderen, burenbellen, dan ga je handelen. Terecht. Toch?

Bovendien: het is al druk, de agenda is al vol, daar zit weinig flexibiliteit in. Mensen bij elkaar halen kost tijd en die is er vaak niet. Je doet het ook niet zomaar; het is privacygevoelig. Kan je mensen er wel bij betrekken? Wil de hulpvrager dat eigenlijk wel? Aan de keukentafels wordt weliswaar de vraag gesteld of er mensen zijn die van betekenis zijn, maar omdat mensen hun naasten niet lastig willen vallen met hun hulpvraag zeggen ze eerder dat ze niemand hebben. En omdat hulpverleners het moeilijk vinden om door te vragen als ze ook geen vervolgstappen kunnen zetten, loopt de kwestie vast in een vinkje op een formulier.

Het is niet alleen ongemak van de zijde van professionals, ook de hulpvrager zit er niet op te wachten om de omgeving met zijn of haar problemen op te zadelen. In een sterk geïndividualiseerde cultuur met een hoge dunk van zelfredzaamheid doe je dat niet zo snel. In plaats van de kring groter te maken, sluiten mensen zich eerder af van hun omgeving, soms uit schaam-

Duurzame  
veranderingen  
in de situatie  
van mensen  
vraagt om het  
groter maken  
van de kring

te, maar meestal omdat ze anderen er niet mee lastig willen vallen. Lilian Linders muntte daar – inmiddels al weer meer dan tien jaar geleden – in haar proefschrift *De betekenis van nabijheid* het begrip vraagverlegenheid voor.<sup>23</sup> Onderling hulpbetoon, zo toonde Linders aan, gaat niet vanzelf, want mensen lopen niet graag met hun vragen en problemen te koop. Ze brengen het niet ter sprake, bang om te worden afgewezen of als zielig te boek te staan. Ze lijden aan vraagverlegenheid.

Daarbij snijdt het mes overigens aan twee kanten. Net zo min als mensen om hulp durven te vragen, stappen mensen ook niet zomaar op iemand af met het aanbod om te helpen. Dat is opdringerig, bemoeizuchtig. Vraagverlegenheid gaat dus gelijk op met aanbodverlegenheid. Maar in tijden van nood, zoals tijdens de eerste lockdown, of toen de gigantische vluchtelingenstroom op gang kwam na de Russische invasie van Oekraïne, laten mensen zich niet langer insnoeren door deze aanbodverlegenheid. Dan gaan de remmen los en bieden ze massaal hulp aan, bij voorkeur aan platforms in hun buurt die hun aanbod ergens kunnen doen landen. Nogal eens overtreft het aanbod in zulke dramatische gevallen verre de vraag.

Die bijna culturele interactie tussen vraag- en aanbodverlegenheid weet zich beschermd door de macht der gewoonte. Zolang het ongemakkelijk voelt om opa en oma te bellen met het verzoek of zij over de problemen van hun kleindochter willen komen praten, gebeurt het niet. Zolang het gemakkelijker is om een uithuisplaatsing volgens het protocol te laten verlopen dan te onderzoeken of via een klasgenoot in de buurt een tijdelijke time-out regeling tot stand kan komen, gebeurt dat laatste niet. Het inschakelen van het sociale netwerk of van nabije hulpbronnen in de directe omgeving blijft zo een papieren voornemen. Het krijgt geen plek in de routines van professionals, omdat ze er tegenop zien om het in de praktijk te brengen. En dus hebben ze er geen tijd voor, dus melden ze dat de mensen die zij in hun caseload hebben geen netwerk hebben, of een heel beperkt netwerk, of dat hun cliënten per se niet willen dat anderen met hun problemen worden lastig gevallen, en nog wat van deze argumenten. Dus wint de macht der gewoonte, ook al leidt die aantoonbaar tot improductieve resultaten of zich steeds herhalende en voortslepende vormen van ondersteuning.



Toch kan het wel. Op een paar plaatsen in het land heeft men rigoureuze stappen gezet om door de dubbele barrières van de vraag- en aanbodverlegenheid heen te breken. Op het Zeeuwse Walcheren kreeg welzijnsorganisatie Porthos de taak om de toegang te regelen tot het sociaal domein. Vanaf 1 januari 2015 was daarvoor een team van zeven gespreksleiders aangesteld, dat als taak had netwerkberaden te mobiliseren. Het mobiliseren van het sociale netwerk, zo was de gedachte, gaat niet vanzelf. Dat vraagt een extra inspanning van mensen die daar voor toegerust zijn. Een gespreksleider in Walcheren heeft als enige taak (familie)netwerkbe-

23 Lilian Linders, *De betekenis van nabijheid*. Een onderzoek naar informele zorg in een volksbuurt. Proefschrift, april 2010. [pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/1195992/Proefschrift\\_Lilian\\_Linders\\_120310\\_halfj\\_emb\\_.pdf](http://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/1195992/Proefschrift_Lilian_Linders_120310_halfj_emb_.pdf)

raden te organiseren, te leiden en zo mogelijk met een gezamenlijk gedrag plan af te sluiten. Het verzoek daartoe komt vaak van professionals uit de teams die gebiedsgericht werken, maar het kan ook van een school komen, een huisarts of de politie en, niet onbelangrijk, van burgers zelf. Het kan gaan om problemen die voortkomen uit echtscheiding, puberende jongeren die richting criminaliteit afdrijven, huiselijk geweld, overlast, een dreigende huisuitzetting, schulden, noem maar op. Maar het kan ook gaan om zorgmijdende volwassenen met beperkingen die dreigen af te glijden. Elk beraad leidt tot een serie afspraken over wie wat doet, inclusief de inzet van professionals. Het gaat vaak om hand- en spandiensten, maar ook om afspraken dat een vader naar een verslavingskliniek gaat om af te kicken en dat er dan thuis bij zijn gezin van alles geregeld wordt.

Bij zo'n netwerkberaad komen alle direct betrokkenen bij elkaar. Dat kunnen familieleden zijn, burens, broers en zussen, vrienden, maar ook nauw betrokken professionals als leerkrachten, huisartsen, bewindvoerders en natuurlijk de professionals uit de gebiedsgerichte teams. De inbrengende professional doet het voorstel om een netwerkberaad te organiseren aan de mensen waar het om gaat, inventariseert wie er uitgenodigd moet worden en bezorgt die gegevens (meestal mailadressen en telefoonnummers) bij het team gespreksleiders, die er dan mee aan de slag gaan. Dat wil zeggen: ze benaderen de mensen, voeren waar nodig voorgesprekken, leggen de bedoeling uit, kiezen een datum en een plek. Als de veiligheid van mensen in het geding is, kan een spoedberaad zo nodig nog op dezelfde dag plaatsvinden. Het team begon in 2015 nog een beetje onwennig. De gespreksleiders moesten hun draai vinden, hulpvragers keken bedenkelijk, maar ook professionals uit andere organisaties en uit de wijkteams moesten er aan wennen. Voor wie is het geschikt, wanneer, wanneer niet? Maar werkendeweg begon het te lopen. Het waren intensieve bijeenkomsten, er gebeurde van alles tijdens de netwerkberaden, maar steeds opnieuw werden er gezamenlijke afspraken gemaakt en was er een grote bereidheid van mensen om zich aan het plan te committeren. Elke maand nam het aantal aanvragen toe. Uiteindelijk werden er in 2015 meer dan 350 beraden georganiseerd. En in 2016 zette de groei stevig door. Zo heeft het netwerkberaad een vaste plek gekregen in het handelingsrepertoire van professionals in het sociaal domein. Het is gewoon geworden, de vraagverlegenheid lijkt hier te zijn overwonnen. Argumenten dat mensen geen netwerk hebben of echt niet willen, duiken steeds minder op.

Ik schreef er in 2016 een enthousiast verhaal over in een brochure van de Transitiecommissie Sociaal Domein, waar de aanpak uit Walcheren als innovatief voorbeeld werd gepresenteerd.<sup>24</sup> Maar toen ik voor het essay dat u nu leest even ging checken hoe het er tegenwoordig, zes jaar later, voorstond, zag ik tot mijn schrik dat Porthos was opgeheven. De CDA-fractie in de gemeenteraad van Vlissingen vond de regionale aanpak van de organisatie van de netwerkberaden te ver af staan van de burgers en wilde de toegang liever per wijk regelen. Loketten per wijk leek de meerderheid van de gemeenteraad ook veel beter, met als gevolg dat Vlissingen zich terug-

Bij een  
netwerkberaad  
komen alle  
direct  
betrokkenen  
bij elkaar

24 Zie: [www.josvdlans.nl/publicaties/2016-09-TSD-magazine-Als\\_alles\\_verandert.pdf](http://www.josvdlans.nl/publicaties/2016-09-TSD-magazine-Als_alles_verandert.pdf), p. 26-30.



trok en de groep teamleiders uiteenviel en verdeeld werd over verschillende gemeenten. Uiteindelijk werd Porthos opgeheven, zakte de hoge vlucht van netwerkberaden in en kon achter de loketten het professionals-only-model weer de macht der gewoonte herstellen.



Gelukkig was Walcheren niet de enige plek in het land waar gepoogd werd aan het individualisme te ontsnappen en de onmachtige cirkel van vraag- en aanbodverlegenheid te doorbreken. In Zutphen bijvoorbeeld ijverde welzijnsorganisatie Perspectief voor het opstellen van een netwerkplan, waarin voor zoveel mogelijk betrokkenen wordt genoteerd wat ze willen bijdragen. Meer een gedegen inventarisatie, dan een gezamenlijk beraad. Maar door er permanent op te blijven hameren is het een routine en vanzelfsprekendheid geworden in het werk.

Overigens hoeft het inschakelen van hulpbronnen niet altijd op een netwerkberaad of -plan neer te komen. Er zijn veel meer creatieve methoden, die als kenmerk hebben dat professionals hun professionals-only-monopolie op de beste oplossingen laten varen. Zo zijn verschillende jeugdzorginstellingen inmiddels aan het werk met JIM's. JIM staat voor: Jouw Ingebrachte Mentor. Dat is iemand die voor een jongere een vertrouwenspositie inneemt, die steun en toeverlaat is.

De JIM kan een oudere broer of zuster zijn, een tante of opa, een buurman of een onderwijzer. Iemand die afstand en nabijheid kan combineren en niet gebonden is aan de beperktheid van kantooruren en de druk van caseload. De hulpverlening gaat bovendien niet alleen maar om en over de jongere, maar is er ook op gericht om de JIM te ondersteunen. De crux van de omslag in het werken met een JIM is dat een hulpverlener niet als eerste bedenkt *wat* moet er gebeuren, maar begint met de vraag: *wie* kan de vertrouwenspersoon worden. Die vertrouwenspersoon bepaalt vervolgens met de jongere voor een groot deel *wat* er moet gebeuren.<sup>25</sup>

Eigenlijk is het heel simpel. Een meewerkend netwerk zet meer zoden aan de dijk dan een geweldige standalone hulpverlener, reden waarom ze intensief samen zouden moeten optrekken. Alleen vinden we het moeilijk om het ook zo te organiseren. We vallen elkaar liever niet lastig. Daarom houden we onze problemen en hulpbereidheid voor ons zelf en proberen onze professionaliteit bij voortduring te bewijzen in bilaterale onderonsjes, afgesloten spreekkamers of minigesprekken aan keukentafels. De transformatie van het sociaal domein lukt pas echt als we de beperkingen daarvan inzien en de vraag- en aanbodverlegenheid van ons af weten te schudden en de macht der gewoonte echt durven te doorbreken. Als sociale professionals zicht willen krijgen op hulpbronnen in de nabijheid, dan levert dat vaak als vanzelf kennis op van andere intermediairs, van mensen in de wijk die een rol van betekenis kunnen spelen. Cruijff zou zeggen: je ziet het pas als je het door hebt. En dat lukt pas als professionals een andere mindset aannemen, eentje die niet voortspuit uit het aloude professionals-only-model.

25 Meer informatie over Jouw Ingebrachte Mentor: <https://jimwerkt.nl>

Opbouwwerkers kunnen overigens zulke intermediairs zijn. Daarvoor hoeven ze niet in een sociaal wijkteam te worden opgenomen, dat was een te simplistische gedachte. Maar zoals professionals uit de sociale wijkteams individuele hulpbronnen zouden moeten mobiliseren, zo zouden opbouwwerkers in buurten gemeenschapsbronnen kunnen aanboren. Het gaat namelijk niet alleen over het 'aanboren' of mobiliseren van hulpbronnen vanuit een hulpvraag, maar ook om het 'versterken van sociale netwerken en om het aanbieden van collectieve voorzieningen als alternatief voor individuele trajecten'. Kijk bijvoorbeeld naar wat voetbalclub Rigtersbleek betekent voor de Enschedese wijk Twekkelerveld. De voetbalvereniging biedt een publieke plek voor de buurt, maar biedt ook tal van kwetsbare buurtbewoners een kans om zich te manifesteren en te ontwikkelen.<sup>26</sup> Typisch het soort verbindingen dat met opbouwwerkkwaliteiten tot stand kan komen.

Je zou elke buurt opbouwwerkers moeten gunnen die samen met bewoners voortdurend in de weer zijn met de ABCD-methode. De Asset Based Community Development methode, in Nederland door het LSA vertaald als Wijkontwikkeling op eigen kracht.<sup>27</sup> En dan gaat het me niet per se om de precieze methode, daar is in Nederland de nodige literatuur over verschenen, maar over de oriëntatie die er uit spreekt. Het is in feite een zienswijze. Of, nauwkeuriger nog: een zoekwijze. Een permanente speurtocht naar sociaal kapitaal, naar buurtgenoten, bewoners en ondernemers die publieke waarde realiseren, die voor de buurt als gemeenschap van betekenis zijn. Waar zit de vitaliteit van een buurt, de energie, wat is er nodig om het verder te brengen? Het is de kunst om in de diversiteit, in de verscheidenheid en niet zelden in de anonimiteit die moderne buurten kenmerkt de sociale dynamiek te zoeken en zichtbaar te maken.

Birgit Oelkers illustreerde op de Dag van de Buurt in 2021 de verschillen tussen de gangbare wijkaanpak en de wijkaanpak volgens de ABCD-principes nog eens in een vergelijkend schema (zie volgende pagina).

Het is zeer de vraag of zoiets mogelijk is vanuit een grote plaatselijke welzijnsorganisatie, die in haar aanbestedingsbod drie opbouwwerkers heeft opgevoerd voor zes wijken om bewonersinitiatieven te ondersteunen. Eigenlijk moeten we van die figuur af, van de projectopbouwwerker die voor twaalf uur in wijk A een project doet en voor nog eens acht uur in wijk C. Misschien moeten we de ideologie van de jaren zeventig en tachtig weer herstellen, toen opbouwwerkers er prat op gingen bewonersorganisaties als opdrachtgever te zien en onafhankelijk te blijven van de lokale overheid of de plaatselijke welzijnsorganisaties. Ze opereerden vanuit wijkopbouworganen. Het zou bepaald geen kwaad kunnen als we opnieuw in die richting durven te denken. Ik kom daar in hoofdstuk 5 op terug.

Je zou elke  
buurt opbouw-  
werkers  
moeten  
gunnen die  
samen met  
bewoners  
voortdurend  
in de weer zijn  
met de ABCD-  
methode

26 [www.knvb.nl/nieuws/amateurvoetbal/uitgelicht/55981/rigtersbleek-meer-dan-een-voetbalclub](http://www.knvb.nl/nieuws/amateurvoetbal/uitgelicht/55981/rigtersbleek-meer-dan-een-voetbalclub)

27 <https://lpb.nl/nieuws/nieuws-bericht/publicatie-vier-vitale-onderdelen-asset-based-ontwikkelingsproces-gemeenschappen/>

## Gangbare wijkaanpak

Start met plan

Bewoners betrekken

Participatie

Vertrek vanuit problemen

Start met grote ambities

Werken aan bewonersparticipatie

Nadruk op experts en professionele  
interventies van buiten de buurt

Managen, start met structuur van  
stuur- en werkgroepen

## Wijkaanpak ABCD

- Start vanuit de buurt, bouwen aan buurtrelaties
- Werken vanuit betrokkenheid bewoners
- Cocreatie
- Vertrek vanuit assets, kwaliteiten
- Start met klein kijken en werken vanuit wat er al is/vanuit prioriteiten buurt
- Werken aan versterken collectief eigenaarschap en democratische buurtkracht
- Nadruk op gemeenschapskracht, buurtnetwerken, bewonersinitiatieven
- Losmaken, start met praktijk en beweging. allerlei mensen bij elkaar brengen, dynamisch

Bron: Birgit Oelkers op 'de dag van de buurt 2021'

Waarom geven we buurtorganisaties geen trekkingsrechten bij welzijnsorganisaties, op basis waarvan zij bij de realisatie van publieke waarde en de versterking van de gemeenschapskracht opbouwwerk-kwaliteiten kunnen inkopen? Of ambtelijke ondersteuning kunnen krijgen als zij voor de publieke zaak een plan ontwikkelen? Of misschien moeten we dat niet eens meer verbinden met een vastomlijnde professe in dienst van welzijnsorganisaties, maar juist inpluggen in een veel meer lokaal gerichte financiering waardoor het mogelijk wordt om zzp'ers uit de buurt in te schakelen voor gemeenschappelijke actie of belangen? Een proces dat overigens in heel veel steden al op gang is gekomen.

Ik schrijf dit bewust op met vraagtekens. Het zou wat pedant zijn om hier een lokale subsidieregeling uit te schrijven. Mij gaat het erom dat als we publieke plekken realiseren (hoofdstuk 2) en burgers verantwoordelijkheid toekennen (hoofdstuk 3), dat we dan ook een professionele infrastructuur moeten ontwikkelen die dit niet blokkeert maar juist faciliteert. Een infrastructuur die de veerkracht in buurten gebruikt en kan aanspreken. En die de sociale basis kan voorzien van gemeenschapskracht die zij mede helpt opwekken en zichtbaar kan maken.

Dat is geen vorm van deprofessionalisering, zoals rondom de invoering van de decentralisaties in beleidsnota's nogal eens werd gesuggereerd. Die gedachte was dat professionals te veel deden en vooral op hun handen moesten gaan zitten, zodat de eigen kracht van mensen zich zou kunnen ontploegen. Dat is op het niveau van professionele zorg een variant van de minder-overheid-meer-burgerverantwoordelijkheid, waar ik me in de inleiding al boos over maakte.

Want dat is een wel heel bijzondere voorstelling van zaken. Alsof mensen een intensieve vierjarige hbo-opleiding of academische studie volgen om op hun handen te gaan zitten. Alsof een wat-denk-je-zelf-dat-er-moet-gebeuren-professional onvoorziene krachten losweekt bij mensen wier nood hoog is. Je wordt geen betere sociale professional door minder sociale professional te zijn, maar door een slimmere professional te worden. Het is dan ook geen kwestie van deprofessionalisering, maar van reprofessionalisering. Het is een kwestie van een andere verhouding tussen professionele inzet en het aanboren van informele hulpbronnen, het is het delen van verantwoordelijkheid met naaste anderen, hen stem en betekenis geven, zonder de professionele blik te verwaarlozen. Dat is niet minder doen, maar juist meer doen. Dat is sociologie bedrijven, waar de psychologie lonkt. Dat is het individu in een gemeenschap plaatsen in plaats van hem met de misère te laten worstelen.

Zo vinden de aloude maatschappelijk werkers en de opbouwwerkers elkaar. Niet alleen omdat ze tegenwoordig allebei als sociaal werker te boek staan, maar omdat ze in elkaars verlengde functioneren. Want ze mobiliseren hulpbronnen en sporen gemeenschapsbronnen op die elkaar in het sociale ecosysteem van een buurt of wijk versterken of overlappen. Mits ze ook zo naar buurten en wijken durven te kijken. Daarover gaat hoofdstuk 5.

Tot slot toch nog maar een disclaimer. Dit is geen pleidooi tegen gespecialiseerde professionals die zich buigen over ernstig psychisch leed of andere zwaarwegende problemen, hoewel zeker ook voor hen geldt dat zij wel wat verder mogen kijken dan hun spreekkamers en ook veel meer daarbuiten zouden kunnen opereren. Laat hen vooral hun lastige werk doen, laten ze hun expertise loslaten op alle complexe moeilijke gevallen en zich daartoe vooral ook beperken. Dit pleidooi gaat over de voorkant, of misschien moeten we wel zeggen over de onderkant van het sociaal domein, waar mensen met tegenslag en pech worstelen, waar niet al die handige (digitale) vaardigheden aanwezig zijn om in het moderne leven mee te kunnen doen, waar financiële zorgen heersen, gespannen verhoudingen in gezinnen troef zijn. Daar moet overigens niet geringschattend over worden gedaan: het gaat om mensen met schulden, om ouderen met dementie, mensen met een verstandelijke beperking, mensen met psychiatrische problemen. Het gaat om een grote groep mensen, waar de kringen kleiner worden gemaakt als ze groter moeten worden. Waar vraagverlegenheid heerst, terwijl de hulpbronnen nabij zijn.

Het is geen  
kwestie van  
deprofessional-  
isering,  
maar van  
reprofessional-  
isering

## De buurt als sociaal ecosysteem

# Pleidooi voor een sociale ecologie

In 2010 was ik één van de voorzitters van de visitatiecommissie die in opdracht van de minister van VROM de voortgang van de aanpak in de zogenaamde vogelaarwijken moest onderzoeken. Door het hele land waren veertig wijken aangewezen, die met een integrale aanpak (op basis van de pijlers economisch, fysiek en sociaal) uit de rode cijfers moesten zien te komen. Ella Vogelaar was inmiddels van het politieke toneel verdreven, maar in de wijken die zich onder haar vlag aan het verbeteren waren gebeurde van alles. De eerste tekenen van vooruitgang waren zelfs zichtbaar op de wijkmonitoren en leefbaarheidsbarometers waarmee regelmatig de temperatuur van de voortgang werd gemeten.

Het ging goed, er heerste hoop; zet vooral door, maak de samenwerking nog beter, zo concludeerde de visitatiecommissie nadat ze alle wijken had bezocht.<sup>28</sup> Gun de aanpak de tijd en je zult zien dat de wijkstuurgroepen, de bewonersplatformen, de samenwerkingsverbanden nog meer resultaat gaan afwerpen, zo luidde de boodschap. In politiek Den Haag bleek deze echter aan dovemansoren gericht. De dienstdoende minister van Binnenlandse Zaken, Piet Hein Donner (het ministerie van VROM was inmiddels opgeheven), vond de wijkenaanpak eigenlijk vooral een PvdA-speeltje en maakte er korte metten mee.

Weliswaar waren de veertig wijkactieplannen met een doorlooptijd van tien jaar in 2007/2008 met veel ceremonieel ondertekend door ministers, wethouders, corporatiebestuurders, ondernemers en bewonersorganisaties, maar vanaf de start van het eerste kabinet-Rutte bleken de rijkshandtekeningen niets meer waard. In Den Haag ging de stekker eruit, waarna de aanpak als een leeglopende ballon weg fladderde en uiteindelijk nagenoeg stil viel. Een kleine tien jaar later stapelden de onderzoeken zich op die aantoonde dat het bergafwaarts ging met een aantal van deze wijken, dat er dus hoog-nodig wat moest gebeuren anders zouden de rapportcijfers weer dieprood kleuren.



Voor mij was dat een frustrerende ervaring. Ik had in een groot aantal van deze wijken met eigen ogen gezien dat publieke aandacht en financiële investeringen effect sorteren, dat ze bewoners, professionals en instanties in beweging kunnen brengen. In feite werd op grote schaal handen en voe-

<sup>28</sup> Zie voor het eindverslag van de visitatiecommissie: [www.josvdlans.nl/publicaties/2011-06/Visitatie\\_wijkanaanpak\\_Deel\\_1\\_-\\_Eindverslag.pdf](http://www.josvdlans.nl/publicaties/2011-06/Visitatie_wijkanaanpak_Deel_1_-_Eindverslag.pdf)

ten gegeven aan wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), onder aanvoering van Pieter Winsemius, in 2005 in het spraakmakende rapport *Vertrouwen in de buurt* had opgeschreven.<sup>29</sup> Het rapport was lange tijd de bijbel voor het wijkgerichte werken en het mobiliseren en betrekken van bewoners daarbij. Dan is het teleurstellend om te zien dat die energie door politieke onwil en feitelijke woordbreuk om zeep geholpen wordt. Dat is een klap in het gezicht van alle mensen die in deze wijken vaak met volle overgave aan het werk waren. Dat doet het vertrouwen van actieve bewoners die zich met de vernieuwing van hun wijk verbonden voelden natuurlijk geen goed. Integendeel.

Maar misschien nog wel het meest schadelijke van deze kaltstelling was dat ook het nadenken over community building, over buurten en wijken, over lokale economie, over wijkorganisaties en over bewonersparticipatie in intellectueel opzicht droog kwam te vallen. Er wordt vaak laatdunkend over gedaan dat in het kielzog van grote beleidsprogramma's tal van adviesbureaus, consultants, onderzoeksbureaus en wetenschappers die er brood in zien zich melden om alles in goede banen te leiden. Een gezond wantrouwen is daarbij zeker op zijn plaats. Tegelijkertijd valt niet te ontkennen dat in de slipstream van dit soort grote beleidsprogramma's juist ook ruimte ontstaat om nieuwe dingen te bedenken, om te innoveren, om op een andere manier naar de te veranderen verhoudingen en werkelijkheid te kijken. Dat was waar het WRR-rapport *Vertrouwen in de buurt* een uitnodiging voor vormde en die overal in het land door velen was aangegrepen. Niet zelden leveren in zo'n proces relatieve buitenstaanders daar de nodige nieuwe denkkracht en energie voor aan.

Dat gold zeker ook voor de vogelaar-aanpak. Het idee van sociale wijkteams die integraal, generalistisch, dichtbij bewoners in de wijk aan het werk zouden moeten gaan, kreeg vaste voet aan de grond in vogelaarwijken in Leeuwarden en Enschede. Het werd vervolgens opgetild omdat veel mensen zich enthousiast achter de formule scharden om zich daarna als een olievlék over het land te verspreiden. Zo kwamen er meer vernieuwingen van de grond. Nieuw was ook de aandacht voor cultuur in de wijken. In een aantal wijken werden podia gerealiseerd of trokken gezelschappen de wijk in om de verbeelding in de wijk te brengen en bewoners daarbij een rol te laten spelen. Ook het essay dat ik samen met Nico de Boer in 2011 schreef over burgerkracht was zonder het decor van de wijkenaanpak van Vogelaar niet geschreven.<sup>30</sup>



Zo creëerde een nationaal programma lokale omstandigheden om te innoveren, om op een andere manier naar buurten te gaan kijken. Ik kan me

<sup>29</sup> Burgers kunnen een belangrijke rol spelen bij het voorkomen van leefbaarheidsproblemen in steden en dorpen, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid, onderwijs en sociale infrastructuur. Ook kunnen buurtinitiatieven het sociaal vertrouwen helpen versterken. Tot die conclusies komt de WRR in het rapport *Vertrouwen in de buurt* (rapport nr. 72, 2005). Zie: [www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2005/04/19/vertrouwen-in-de-buurt](http://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2005/04/19/vertrouwen-in-de-buurt)

<sup>30</sup> [www.josvdlans.nl/publicaties/2011-05%20RMO-verkenning%20-%20Burgerkracht%202.0%20-%20Nico%20de%20Boer-Jos%20vd%20Lans.pdf](http://www.josvdlans.nl/publicaties/2011-05%20RMO-verkenning%20-%20Burgerkracht%202.0%20-%20Nico%20de%20Boer-Jos%20vd%20Lans.pdf)

In een wijk  
met zo'n  
15.000  
bewoners ging  
zo'n vijftig  
miljoen aan  
publiek geld  
om

een exercitie herinneren in een van de vogelaarwijken waar we op bezoek waren. Daar kwam in de voorbereiding de vraag op welke geldstromen er feitelijk door de wijk trokken. Statistieken laten zien dat er in sommige wijken veel mensen zijn die aanspraak maken op sociale uitkeringen of een beroep doen op extra toeslagen. Maar hoeveel geld is daar nu eigenlijk mee gemoeid? En wat stroomt er aan andere publieke geldstromen, zoals de zorgverzekeringswet bijvoorbeeld, door de wijk? Kunnen we dat ook combineren met publieke en economische geldstromen? Is daar een beeld van? De vraag bleek gemakkelijker gesteld dan beantwoord. Maar na wat rondvragen, doorvragen en ruwe berekeningen kwam er een voorzichtige schatting uit. We geloofden het eigenlijk zelf niet. Het ging om een wijk waar zo'n 15.000 mensen woonden. Maar de grove berekening leerde ons dat er jaarlijks zo'n vijftig miljoen euro aan publiek geld door de wijk stroomde. En dat was – zo verzekerden de cijferverzamelaars ons – een voorzichtige schatting, omdat de parameters niet ingesteld zijn om op deze manier wijkgeldstromen uit elkaar te halen, op te tellen en zichtbaar te maken. Zo kijken we niet. Wij kijken niet naar de wijk als een interessante eenheid op zichzelf, maar als een onderdeel van een groter geheel, als een vergelijking ten opzichte van andere delen van de stad.

Maar als we dat nu eens niet zouden doen, zo vroegen we ons af toen we deze eerste berekeningen tot ons door lieten dringen. Als we die cijfers nu eens als een systeem zouden zien, als stromen die met elkaar te maken hebben, als geld dat een lokale economie zou kunnen voeden. Wat zou het betekenen als we vijf procent van die geldstromen zouden verleggen of als we ze verbinden met consumptiepatronen in de wijk? Of besteden aan werkgelegenheid? Of onderwijsverbetering? En als we in de big data van de wijk naar verrassende verbanden zouden kunnen zoeken, wat voor inzichten zouden daar dan uitkomen? En wat betekent dat dan voor het type interventies, voor de inzet van sociale professionals?

Die vragen waren niet een-twee-drie te beantwoorden, maar dat maakte ze niet minder interessant. Het is het soort nieuwsgierige vragen die ontstaan in de context van een breed nationaal programma zoals de wijkenaanpak van Vogelaar en het daarmee verband houdende Nationaal Programma Rotterdam-Zuid, waar veel denkkracht op wordt losgelaten. Door de brede bemoeienis, van wetenschappers en adviesbureaus, ontstaat er een intellectueel klimaat waarin nieuwe gedachten en onderzoeksvragen naar boven komen, die vervolgens met dank aan de lange doorlooptijd van het programma kunnen worden opgepakt en uitgewerkt. Zo ontstaan nieuwe inzichten. Maar dan moeten ze wel kunnen landen en rijpen, dan moeten ze wel meegenomen kunnen worden. Precies die mogelijkheid werd geblokkeerd door Piet Hein Donner en zijn politieke kompanen in Rutte I. Het laboratorium, dat de wijkenaanpak bood, werd abrupt gesloten. Met stilstand, en in een fors aantal wijken zelfs zichtbare achteruitgang<sup>31</sup>, tot gevolg. De sluiting was overigens niet compleet: er gebeurde wel wat. Met de gerichtheid op wijken groeide ook de behoefte om geldstromen op wijkniveau bijeen te brengen en daar de schotten zoveel mogelijk op te heffen. Het

31 Zie de analyse van o.a. Jeroen Frissen: [www.veerkrachtigewijken.nl/](http://www.veerkrachtigewijken.nl/)

nastreven van een integrale aanpak stimuleerde om op een geheel andere wijze naar de financiering van zorg- en welzijnsdiensten te gaan kijken. Deze zijn in het sociaal domein vooral gericht op de productie van diensten, waarbij iedere specialisatie apart wordt betaald in een eigen financieringsregeling. Daarmee wordt de verkokering tussen de verschillende diensten in feite in stand gehouden.

Kan dat niet anders? Kunnen we niet een vorm van financiering tot stand brengen waarbij op basis van de samenstelling van de bevolking in een afgebakend gebied, zoals een wijk bijvoorbeeld, of een gespecificeerde doelgroep (jeugdhulp-jongeren bijvoorbeeld) een bedrag wordt berekend waarvoor alle diensten geleverd moeten worden? Dus niet diensten- of productenbesteding, maar populatiebesteding, zoals deze financieringsvorm al snel ging heten. Professionals en hun organisaties zouden daarvoor in goede samenwerking de meest effectieve vorm van ondersteuning moeten gaan bieden en daarover onderling financiële afspraken moeten maken. Dat was meteen het lastigste onderdeel, want hoe doe je dat? Er werd serieus over nagedacht in een aantal gemeenten, maar tot een wezenlijke doorbraak heeft deze populatiebesteding niet kunnen leiden. Het is mondjesmaat toegepast, vooral in de vorm van hoofd- en onderaannemerschap en niet op helder afgebakende wijken.<sup>32</sup>

Populatiebesteding is een sturingsmiddel waarbij sprake is van:

- Een vast (of onderhandelbaar) bedrag voor afgebakende populatie (doelgroep of gebied);
- Dit bedrag is gebaseerd op zwaarte en/of kenmerken van die populatie;
- Het bedrag wordt ingezet om een vooraf omschreven pakket aan resultaten te bereiken voor die populatie;
- De (hoofd)aanbieder heeft vrijheid in de besteding van het budget en in het handelen daarbinnen;
- De (hoofd)aanbieder legt verantwoording af over de afgesproken te bereiken resultaten.

Bron: NDSD, KPMG, Plexus & HHM (2016), De rol van populatiebesteding in het sociaal domein.

Een andere manier om gebiedsrelevante informatie een rol te laten spelen wordt ontwikkeld door Jim van Os, de Utrechtse hoogleraar psychiatrie – een van de gangmakers van de beweging die ‘een nieuwe ggz’ nastreeft. De beweging wil de ggz bevrijden uit ‘een technisch-specialistisch ziektemodel’ (enigszins vergelijkbaar met het professionals-only-model uit hoofdstuk 3 en 4) om zo ruimte te maken voor ‘een samenlevingsmodel’ waarin ruimte komt voor de ontwikkeling van psychische weerbaarheid. Concreet betekent

32 [www.platform31.nl/nieuws/populatiebesteding-als-bindmiddel](http://www.platform31.nl/nieuws/populatiebesteding-als-bindmiddel)



dat minder een-op-een specialistische zorg, meer differentiatie tussen de zeer uiteenlopende dimensies van psychisch lijden<sup>33</sup> en meer nadruk op sociale arrangementen (leergroepen, herstelacademies) om – met behulp van ervaringsdeskundigen – het psychisch leed een plek te geven in het dagelijks leven en minder afhankelijk te maken van de ggz.<sup>34</sup>

Als onderdeel van deze beweging analyseert Van Os zoveel mogelijk relevante cijfers. Om greep te krijgen op de context waarin de ggz opereert, verzamelt hij in het project GEM alle sociaaleconomische, demografische en ggz-data en projecteert deze op de wijkkaart van een gemeente. Het idee daarachter is dat je op basis van die over elkaar heen vallende data kan zien wat er in bepaalde gebieden precies aan de hand is en welke verbanden er te leggen zijn. Deze big data nodigen vervolgens uit om na te denken over de vraag hoe je bepaalde financieringsstromen kunt verleggen om de gewenste verandering op gang te brengen. In twee gemeenten (te weten Doetinchem en Deventer) is hij daarvoor samen met een groot aantal andere op de ggz betrokken professionals een veranderingsproject gestart om de ggz tot op het niveau van wijken op een andere leest te gaan schoeien. Dat is een hele interessante ontwikkeling.



We weten in  
cijfermatig  
opzicht steeds  
meer van de  
wijken

Het aggregeren van alle mogelijke beschikbare data naar de schaal van wijken gebeurt overigens steeds vaker. Je kunt op het internet onwaarschijnlijk veel gegevens over wijken opzoeken. Steeds meer gemeenten presenteren deze ook. De gemeente Den Haag maakt met deze gegevens wijkprofielen en wijkanalyses. Er is een digitaal dashboard geopend waar iedereen deze gegevens kan raadplegen.<sup>35</sup>

We weten in cijfermatig opzicht dus steeds meer van de wijken. Corporatiekoepel Aedes heeft een eigen datacentrum ingericht, waarin gericht op het woningbezit van corporaties verschillende databestanden bijeen zijn gebracht. Het belangrijkste doel lijkt dat corporaties hun prestaties onderling kunnen vergelijken, maar voor een aantal gebieden zijn ook zogenaamde veerkrachtkaarten ontwikkeld. Daarin wordt als het ware de 'veerkrachtconditie' van een bepaald gebied in beeld gebracht aan de hand van indicatoren die vooral kwetsbaarheden monitoren. Veel criminaliteit, veel werkloosheid, veel slechte huisvesting, veel reparatieverzoeken, veel overlastmeldingen, et cetera, duiden erop dat de wijk zich in een neerwaartse spiraal bevindt. De kaarten functioneren als een soort alarmbellen, ze maken voor alle partijen aanschouwelijk dat de wijk door een ondergrens dreigt te zakken. Reden om met elkaar wat te ondernemen, dus.<sup>36</sup>

Een aantal gemeenten onderneemt ook daadwerkelijk actie. De gemeente Wageningen bijvoorbeeld heeft de cijfers uit haar Armoedemonitor in een aantal sessies voorgelegd aan een groot aantal betrokken instanties om scherper te krijgen wat de cijfers betekenen en op basis van de ervaringen

33 Genoemd worden: existentiële, sociale, lifestyle, somatische, traumatische en predispositie-dimensies.

34 [www.denieuweggz.nl/waarom](http://www.denieuweggz.nl/waarom)

35 [denhaag.incijfers.nl/dashboard/wijkprofielen](http://denhaag.incijfers.nl/dashboard/wijkprofielen)

36 [aedes.nl/leefbare-en-veilige-wijken/aan-de-slag-met-de-veerkrachtkaarten-van-de-buurt-jouw-gemeente](http://aedes.nl/leefbare-en-veilige-wijken/aan-de-slag-met-de-veerkrachtkaarten-van-de-buurt-jouw-gemeente)

en kennis van de betrokken medewerkers te bedenken wat er moet gebeuren. Dat gaat niet zomaar, dat is een methodisch proces dat aan een aantal voorwaarden moet voldoen. Maar als het lukt om data en ervaringskennis te combineren dan komt dat – zo is de ervaring in Wageningen – ten goede aan de samenwerking en effectiviteit van de interventies.<sup>37</sup>

Aan big data is, kortom, geen gebrek. Elke dag komen er statistieken bij. Maar daarmee wordt de vraag steeds klemmender: wat kunnen we ermee? Hoe moeten we ze interpreteren? Tot wat voor creatieve gedachten, initiatieven en interventies kunnen al deze statistieken leiden? Op die vragen hebben we nog nauwelijks een antwoord. Met als gevolg dat uit al die statistieken toch vooral de probleemstatistieken opvallen en de mogelijke parameters van vitaliteit en veerkracht niet worden opgemerkt of onzichtbaar blijven.

Met andere woorden: we hebben nog niet iets, noem het een interpretatiekader, een denkwijze, voorhanden waarin we op het niveau van een wijk de data betekenis kunnen geven en er acties aan kunnen verbinden. De vraag is ook wie dat zou moeten doen. Het verzamelen en presenteren van gegevens is één: dat kan aan een bureau achter het beeldscherm gebeuren, daarvoor hoef je de betreffende wijk niet te kennen. Het tot betekenis brengen van die statische gegevens is echter iets heel anders. Dat kan niet zonder levende kennis, kennis die gedragen wordt door in de wijken wonende mensen, door daar actieve professionals, door lokale en sociale ondernemers, energieke zzp'ers.

Voor die bewerking en doordinking moet een plek komen, een podium, een wijklaboratorium. In hoofdstuk 3 verhaalde ik over de BuurtTop in mijn eigen buurt. De voorbereiding daarvan startte met een uitgebreide beschouwing van het hoofd van de afdeling statistiek en onderzoek van de gemeente Amsterdam. Hij leverde met al zijn gegevens een inspirerende grondlegger voor een breed buurtgesprek over de toekomst van onze wijk.

We moeten dus de cijfers van hun statische karakter verlossen. Ze tot leven wekken en gebruiken als bron van sociale creativiteit. Daarvoor hebben we een soort theorie nodig, die ons helpt om op een dynamische wijze naar wijken en buurten te kijken. Een analytisch kader dat de vele statistieken tot leven brengt, een dynamische theorie van buurten en wijken.

In zijn pogingen om de ggz te hervormen spreekt Jim van Os over een ecosysteem. Hij heeft daar wel een voorstelling van. Zo spreekt hij over therapiehuis, over vormen van herstelondersteunende intake, over recovery college, modulaire therapie en sociale ondernemingen (plekken voor werk), allemaal gebiedsgebonden. Het is een soort inbedding van een hulpvraag in een laagdrempelig en toegankelijk en onderling samenhangend of misschien zelfs van elkaar afhankelijk netwerk. Maar hij ontsnapt toch ook niet echt aan zijn ggz-achtergrond, de verbinding met het sociaal domein is ontegenzeggelijk broos. Hopelijk kan hij wat dit betreft een slag verder maken in de veranderingsateliers waarmee hij momenteel in een ontwerpfase zit. Maar hoe het ook zij, Van Os introduceert met het denken in termen van ecosystemen een interessante invalshoek, die nog maar sporadisch opduikt als het gaat over de sociale basis en het sociaal domein.<sup>38</sup>

Het tot  
betekenis  
brengen van  
statische  
gegevens kan  
niet zonder  
levende kennis

37 [www.movisie.nl/artikel/gemeente-wageningen-duidt-cijfers-samen-praktijk](http://www.movisie.nl/artikel/gemeente-wageningen-duidt-cijfers-samen-praktijk)

38 [www.bmc.nl/actueel/de-sociale-basis-als-ecosysteem](http://www.bmc.nl/actueel/de-sociale-basis-als-ecosysteem)

We moeten  
buurten en  
wijken leren  
zien als een  
levend sociaal  
ecosysteem, in  
plaats van een  
projectie-  
scherm van  
heel veel  
cijfers

Het begrip ecosysteem is op zichzelf niet nieuw. In 1935 muntte de Britse botanist Arthur Tansley het al.<sup>39</sup> Hij ontdekte dat dieren, planten, schimmels en organismen samen een geïntegreerd geheel vormen met hun leefomgeving, dat elkaar in een dynamisch evenwicht houdt, samenwerkt en verstoringen gezamenlijk opvangt. Daarmee stond Tansley aan de wieg van de ecologie als wetenschappelijke discipline. Maar het waren vooral biologen en botanisten die ecosystemen bestudeerden. Ecosystemen betroffen een soort overzichtelijke mini-samenleving in de natuur, in bossen en biotopen. Mensen stonden daarbuiten, of sterker – zo werd steeds duidelijker – ze waren de grote vijand, de grote ontregelaar, ja zelfs vernietiger van ecosystemen.

De groeiende aandacht voor het milieu zorgde voor meer kennis over de natuurlijke orde, zoals in de ecologie, en dat bood steeds nadrukkelijker een handreiking om na te denken over de menselijke orde. Het denken in termen van kringlopen is daar een mooi voorbeeld van. Het pleidooi voor een circulaire economie, die geen afvalstoffen kent, is ondenkbaar zonder de ecologische inzichten uit de natuurlijke orde. De aandacht voor duurzaamheid, voor samenhangende systemen, voor onderlinge afhankelijkheden voedt een andere wijze om naar sociale configuraties te kijken. Daardoor kunnen we buurten en wijken leren zien als een bewegend, interfererend sociaal ecosysteem, in plaats van als een plek op de kaart, als een projectiescherm met heel veel cijfers, of als een verzameling van uiteenlopende mensen. Binnen dat sociale ecosysteem kunnen we bijvoorbeeld op zoek gaan naar wat de mensen bindt, waar die verbindingen door gemaakt worden, hoe ze worden bedreigd, en vooral ook hoe ze kunnen worden gevoed. In de Participatielezing 2020 heb ik zelf een voorzichtige poging gedaan om op die manier naar samenlevingsverbanden te kijken.<sup>40</sup> Ik startte deze beschouwing vanuit het inzicht dat bomen in oeroude bossen op een of andere manier met elkaar communiceren, ze werken samen om gevaren te trotseren, ze communiceren via hun wortels, helpen elkaar, voeden elkaar en offeren zich zelfs voor elkaar op. Als er blad etende insecten verschijnen, verspreiden bomen bijvoorbeeld stofjes die hun soortgenoten waarschuwen. En ondergronds worden stoffen uitgewisseld via een netwerk van schimmeldraden dat het gehele bos omvat. Bossen vertonen intelligent gedrag, ze vormen een ecosysteem.

Zo hebben we voorheen nooit naar bossen gekeken. We namen de bossen waar zoals we ook naar de samenleving kijken. Als een rijk van met elkaar wedijverende individuen. Het referentiekader van samenwerkende gemeenschappen, van organische gehele, hebben we vervangen door het geloof in de kracht van de afzonderlijke exemplaren, de individuen. We zien – inderdaad – door de bomen het bos niet meer. We begrijpen de wereld zoals we onszelf zien, als individuen die hun kansen grijpen, als aparte wezens die verantwoordelijk zijn voor hun eigen leven. En zo zijn we dus naar de bossen gaan kijken, waarin we soorten zagen die elkaar konden verdringen en met elkaar streden om het licht. We zijn de bossen zo ook naar onze hand gaan zetten, gaan opruimen en opschonen, gaan plannen en beheersen. Zonder

39 [en.wikipedia.org/wiki/Arthur\\_Tansley](https://en.wikipedia.org/wiki/Arthur_Tansley)

40 YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=B6V9kN0ZKo8&t=3s>

het besef dat we daarmee iets wezenlijks niet meer zagen. Sterker, zonder te beseffen dat we de veerkracht en samenredzaamheid van de natuur eerder frustreerden dan stimuleerden.

De parallellen met onze kijk op buurten en wijken vallen moeilijk te ontkennen. Want zoals in het oude bosbeheer alle omgevallen bomen weggehaald werden, zo zoeken we ook in de wijken die we analyseren in de eerste plaats naar de rotte plekken, de achterstanden, de problemen, de ontsporingen, de kwetsbaarheden. Daarom zien we wijken niet als een sociaal ecosysteem, als een samenspel van netwerken, van sociale krachten, die al dan niet van betekenis zijn voor elkaar, die met elkaar interfereren.

We moeten onze fixatie op de tekenen van verval achter ons zien te laten en oog leren krijgen voor de veerkracht van het sociaal ecosysteem. Soms is het systeem uit het lood en moeten de krachten die het evenwicht kunnen herstellen worden versterkt, soms blijft een groep achter en moet er in het systeem worden gezocht naar waar de krachten zijn die daar verandering in kunnen brengen.

Wat dat betreft is het goed om een van de bevindingen van Erik Klinenberg uit het intermezzo tussen hoofdstuk 2 en 3 in herinnering te roepen. In zijn zoektocht naar oorzaken van de verschillen in sterftcijfers in vergelijkbare achterstandswijken in Chicago tijdens een hittegolf, ontdekte hij dat de wijken met lagere sterftcijfers over een vitaler sociaal ecosysteem beschikten dan de wijken met hogere sterftcijfers. Daardoor kwamen mensen in noodsituaties naar buiten, spraken ze elkaar aan, deelden hun zorgen en wisselden ze oplossingen uit. Dat gebeurde in bepaalde winkels, in publieke voorzieningen, in postkantoren. Het gemeenschappelijke kenmerk was dat ze iedereen plek en gastvrijheid boden. De wijken waar de sterftcijfers de pan uit rezen, bleken op dit vlak aanmerkelijk minder bedeed, zo niet desolaat: het sociale ecosysteem functioneerde niet. Het gevolg was dat mensen zich naar binnen keerden, thuis bleven, daardoor kwetsbaarder werden en eerder bezweken.



Bij begrippen als wijkgericht en wijkaanpak moeten we ons gaan bekwaamen in een sociale ecologiebenadering. Die benadering richt zich niet op de zwakke onderdelen, maar eerder op het web van afhankelijkheden, veerkracht en herstelvermogens. We moeten gaan oefenen om een analysekader tot stand te brengen dat oog krijgt voor verbanden, voor interacties, voor interdependenties, voor hulpbronnen en energiestromen. Niet de zorg over problemen, maar de nieuwgierigheid naar de sociale krachten, naar de vitaliteit, naar wat mensen met elkaar verbindt moet daarbij voorop gaan.<sup>41</sup> Pas als je dat analysekader meeneemt heeft het zin om alle gegevens, de big data, op je in te laten werken omdat daarmee de niet direct zichtbare patronen en verbanden in beeld kunnen worden gebracht. Dan prikkelen de statistieken tot creativiteit. Welk sociaal en menselijk kapitaal is er eigenlijk en hoe wordt het aangewend voor de wijk? Zijn er bronnen voor gemeen-

We moeten  
onze fixatie  
op de tekenen  
van verval  
achter ons  
zien te laten

41 [www.socialevraagstukken.nl/leren-door-training-te-geven/](http://www.socialevraagstukken.nl/leren-door-training-te-geven/)

## Van een ecosysteem- benadering zijn we nog ver verwijderd

schapsvorming? Wat is er aan digitale verbindingen? Zijn er appgroepjes? Hoe worden die gebruikt? Wat gebeurt er eigenlijk op de publieke plekken? Zijn er mogelijkheden voor vormen van de economie? Is er zoiets als een lokale economie? Wat betekent het wegvallen van winkels en leegstand in een winkelcentrum? Zo zijn er vele vragen te stellen en antwoorden te beproeven. De kunst is vervolgens om de kennis die eruit voortkomt zichtbaar te maken, deze te delen met bewoners, met wijkprofessionals, met sociale ondernemers, met instanties. En erover in gesprek te gaan, zodat er creativiteit loskomt en initiatieven kunnen ontstaan.

Helaas, van zo'n ecosysteem-benadering zijn we nog ver verwijderd. De realiteit is dat iedere actieve instantie in een gebied vooral zijn eigen ding doet en eigenlijk alleen die gegevens gebruikt die in het eigen straatje passen. De wooncorporatie is vooral met haar woonbezit en haar huurders bezig, het buurtteam met de zorgvragen, de welzijnsorganisatie met haar programma-activiteit en de meeste zorginstellingen hebben überhaupt geen gedachten over het gebied waarin ze opereren. Ze leveren zorg, that's it.

Er is, met andere woorden, op het niveau van buurten en wijken geen meta-niveau waarop wijkbewoners en vertegenwoordigers van instanties een gemeenschappelijke taal kunnen ontwikkelen en hun vizier op elkaar kunnen afstemmen. Dat was nu precies het aardige van de vogelaar-aanpak, waarin het vizier op verbetering van de wijk kwam te staan, er geld beschikbaar kwam en zoveel mogelijk partijen elkaar opzochten om inzet en ambities op elkaar af te stemmen. Dit soort wijkkennisknooppunten bestaat eigenlijk nauwelijks meer. De gemeente kan ze niet leveren, omdat ze in veel gevallen hoofdfinancier is van de diensten. Ze kan wel de gegevens leveren, de dashboards vullen met big data, ze kan zeker ook sociaalecologische benaderingen stimuleren. Maar ze is niet in de positie om aan de knoppen van de wijk als ecosysteem te draaien. Ze zijn te veel partij: ze moeten meedenken, meedoen, de voorwaarden creëren, grenzen aangeven van wat wel en niet kan, maar ze vormen niet het hart van een sociaal ecosysteem. Ze moeten het echter wel mogelijk maken.



We kennen allemaal het Gallische dorpje, met Asterix en Obelix als wereldberoemde bewoners, dat zich krijgshaftig verzette tegen de Romeinse overheersing. Welnu, Proeftuin Ruwaard in Oss is zo'n dorpje in ons vaderlandse Wmo-landschap van welzijn en zorg. De wijk Ruwaard bestaat uit een aantal kleinere buurten en herbergt ongeveer een kwart van de Ossenaren, ruim 20.000 bewoners. Vanaf 2016 is hier in een eendrachtige samenwerking tussen actieve bewoners en professionals gewerkt aan een werkwijze waarin vanuit een door bewoners bestuurd Huis van de Wijk, alle scheidslijnen tussen zorginstanties en gemeentelijke diensten werden opgeheven. Geldstromen worden samengevoegd, bewoners blijven in de lead, met als doel betere ondersteuning tegen lagere kosten. Zo is Proeftuin Ruwaard ontstaan en het wist zich met het verstrijken van de jaren met Gallisch elan te onttrekken aan de institutionele overheersing van verkokerde systemen. Aanvankelijk was de proeftuin vooral een professioneel initiatief om tot beter afgestemde integrale zorg te komen, één van de beloftes van de decen-

tralisaties. Het was een monsterverbond van een fors aantal deelnemende partijen, zoals de gemeente, ggz-instellingen, woningcorporaties, welzijnsorganisaties, zorgverzekeraars, zorgaanbieders en reclassering.<sup>42</sup> Zij namen zich voor om gezamenlijk de bewoners van de wijk Ruwaard op een andere manier te ondersteunen. Niet vanuit ieders reguliere aanbod, maar vanuit de vraag die een bewoner stelt. In de context van de decentralisaties die sinds 2015 het lokale zorglandschap zijn gaan bepalen is dat een voornemen dat in veel gemeenten opgeld doet. Met heel veel overleg als gevolg, en doorgaans uitblijvende resultaten.

In Ruwaard krijgt alles een andere intensiteit en effectiviteit na een hartenkreet van de actieve wijkbewoner Anton Mulders: 'Toen ik in 2014 werkloos raakte, wilde ik iets opstarten in de wijk. Iets waar mensen terecht kunnen voor ontmoeting of om creatief bezig te zijn. Ik had zelfs al een locatie op het oog. We hebben talloze gesprekken gevoerd met organisaties. Professionals vonden onze plannen goed, maar het leidde tot niks concreets. De bedoelingen zijn goed, maar niemand voelt zich echt verantwoordelijk. Ze zijn toch vooral met hun eigen organisatie bezig. Ik ben op een gegeven moment overal gaan roepen: geef mij een ruimte en koffie, de rest doen we zelf.'

De hartenkreet werd opgepakt door de net in de steigers gezette Proeftuin, waarna de gemeente Oss een leeggekomen school ter beschikking stelde. Dat was een doorbraak. Samen met onder meer Trudy van Lent initieerde Anton Mulders Ons Huis van de Wijk: een fysieke plek, waarin het verbond tussen bewoners en professionals langzaam maar zeker gesmeed kon worden. Ons Huis van de Wijk wordt geheel gerund en beheerd door vrijwilligers, met een betaalde coördinator, initiatiefnemer Anton Mulders. Ons Huis van de Wijk in Ruwaard heeft alles wat Ray Oldenburg (zie hoofdstuk 2) een succesvolle third place noemt. Ons Huis van de Wijk is een plek van, voor en door wijkbewoners. De gratis koffie en thee zorgt dat het huis van iedereen is en dat je – net als alle andere bezoekers – samen verantwoordelijk bent voor de onderlinge omgang en het beheer. Dat zorgt voor verbondenheid, omdat je samen de schouders eronder moet zetten om er iets van te maken. Belangrijk is ook het feit, zo leert onderzoek, dat het pand een gemoedelijke, gezellige sfeer uitstraalt. Succesvolle buurthuizen stralen vaak een bepaalde vorm van rommeligheid en 'ongedwongenheid' uit, wat bij Ons Huis van de Wijk ook het geval is. Zo is Ons Huis van de Wijk een thuishaven geworden voor de Proeftuin Ruwaard.

Proeftuin Ruwaard kent een aantal strategische doelen, zoals: lagere maatschappelijke kosten, betere en meer integrale zorg, bijeenbrengen van welzijn en wonen, betere gezondheid en toename in de ervaren kwaliteit van leven van individuele wijkbewoners, meer collectieve betrokkenheid en verantwoordelijkheid van wijkbewoners, betere steunende systemen (die het bovenstaande bevorderen). Dat zijn op zich doelstellingen die ook elders in het land nagestreefd worden. Maar wat de Proeftuin Ruwaard onderscheidt is dat het echt realiseren van deze doelen gepaard gaat met een andere mindset en gedragsverandering. Het vraagt wijkbewoners, professionals,

In de Ossche  
wijk Ruwaard  
is 'Ons Huis  
van de Wijk'  
een plek van,  
voor en door  
wijkbewoners

42 Deelnemende partijen zijn: BrabantWonen, BrabantZorg, CZ, VGZ, gemeente Oss, GGD, GGZ Oost-Brabant, Interzorg, Ons Welzijn, Pantein, Reclassering Nederland en Unik.

Succes creëert  
enthousiasme  
om de  
gezamenlijke  
werkwijze en  
bekendheid  
verder te  
ontwikkelen

management, bestuurders en financiers 'anders te denken, doen en organiseren' binnen en tussen deelnemende organisaties en in samenspraak met wijkbewoners. Met elkaar moet je een nieuwe werkcultuur zien te creëren. Daarbij is in Proeftuin Ruwaard bewust gekozen om die cultuur tot stand te brengen via actieleren aan de hand van casuïstiek. Partijen in de Proeftuin Ruwaard hebben met elkaar de afspraak dat zij van alle activiteiten die ze uitvoeren willen leren, zodanig dat de nieuwe aanpak die past bij Ruwaard wordt doorleefd door alle betrokken personen op meerdere niveaus. De Proeftuin onderscheidt daarbij vier niveaus: wijkbewoners, professionals, managers en bestuurders. Deze vier niveaus hebben elk hun eigen leerproces en leren van elkaar. In allerlei bijeenkomsten, sessies en overleggen heeft de Proeftuin Ruwaard expliciet stil gestaan bij het leerproces. Uitgangspunt was dat wijkbewoners hierin een prominente plek moesten krijgen en houden. Juist dit gezamenlijke leren, expliciet benoemd als de leergeschiedenis van Proeftuin Ruwaard, heeft tot versoepeling, versnelling en verandering geleid in het denken, doen en organiseren.

Cruciaal – en iets wat elders niet of nauwelijks van de grond komt – is dat in de Proeftuin Ruwaard geld in een pot wordt gestort. Sinds 1 januari 2018 wordt er in de wijk gewerkt vanuit één (wijk)budget, dat vooral gevuld wordt vanuit de Wmo.<sup>43</sup> Dat is een begin, want de budgetten vanuit de Jeugdwet, Zorgverzekeringswet en Wet langdurige zorg moeten daaraan worden toegevoegd. Als dat lukt dan moet Proeftuin Ruwaard ervoor vrezen dat ze overstelpt wordt met verzoeken om uit te leggen hoe ze deze ontschotte financiering voor elkaar hebben gekregen en hoe dat in de praktijk uitpakt.

Maar het kan dus wel degelijk, als je erin gelooft en de tijd neemt om te leren en te overleggen. En – niet onbelangrijk – om te onderzoeken. Veel van de stappen die in Ruwaard zijn gezet zijn onderzocht, onder meer door Avans Hogeschool. Dat helpt enorm om de proeftuin werkwijze echt onderdeel te maken van de primaire processen van de afzonderlijke partijen. En succes creëert enthousiasme om de gezamenlijke werkwijze en bekendheid verder te ontwikkelen. Dat is precies wat in de Proeftuin Ruwaard is gebeurd. Hier in deze wijk in Oss is een veerkrachtig sociaal ecosysteem in ontwikkeling.<sup>44</sup>

Het kan dus wel. Het zou interessant zijn om preciezer na te gaan waarom in Oss iets lukt, wat elders toch in institutionele loopgraven verzandt. Ligt het aan de combinatie van een fysieke plek en doorzettingsvermogen van bestuurders? Ligt het aan de bepalende rol die wijkbewoners zijn gaan spelen?

43 Zie: [www.proeftuinruwaard.nl/nieuws/proeftuin-ruwaard-over-de-verschillende-potten-met-geld](http://www.proeftuinruwaard.nl/nieuws/proeftuin-ruwaard-over-de-verschillende-potten-met-geld)

44 Er is een uitgebreide website van Proeftuin Ruwaard: [www.proeftuinruwaard.nl](http://www.proeftuinruwaard.nl)

## **De vijf belangrijkste werkende principes van Proeftuin Ruwaard zijn:<sup>45</sup>**

### **1. De wijkbewoner is voorzitter van zijn eigen overleg**

Het multidisciplinair overleg (MDO) vindt altijd plaats met de wijkbewoner, en bij hem thuis. In het MDO worden alle betrokken partijen uitgenodigd die informatie hebben en/of betrokken zijn bij de hulpvraag van de wijkbewoner.

### **2. De vraag van de wijkbewoner is het nieuwe aanbod**

Aan de hand van de drie vragen 'ik wil, ik kan, ik heb nodig' formuleert de wijkbewoner samen met de betrokken beroepskrachten zijn oplossing.

### **3. We werken vanuit vertrouwen**

Het besluit over de beste oplossing wordt genomen in het MDO. We handelen vanuit deze gezamenlijke oplossing, realiseren wat we afspreken (of bieden perspectief) binnen zes weken en heffen eventuele belemmeringen op.

### **4. Het maatschappelijk rendement is wat telt**

Voor iedere oplossing maken we een micro-analyse waarbij het ervaren welbevinden van de wijkbewoner en de maatschappelijke kosten vóór en ná de oplossing in kaart worden gebracht.

### **5. Begin bij het creëren van randvoorwaarden**

Een goede woonplek, financiële rust, de mogelijkheid om relaties aan te gaan met dierbaren en een zinvolle daginvulling zorgen ervoor dat mensen in veel gevallen weer zelf oplossingen kunnen organiseren.

Antwoorden op dergelijke vragen zouden goed kunnen dienen als voeding om wijken en buurten te leren bekijken als een sociaal ecosysteem. Wat we van de Proeftuin Ruwaard in ieder geval kunnen leren is dat het tijd vergt, en niet om de paar jaar doorkruist moet worden door een nieuwe aanbestedingsronde voor een of meerdere van de deelnemende organisaties. Daarmee dreigen langzaam maar zeker opgebouwde duurzame relaties en tot stand gekomen kennis in een klap te worden vernietigd.

Misschien moeten we het ook niet direct heel groot maken. Het project van Jim van Os en de zijnen om de ggz vanuit een aantal regio's op een andere leest te gaan organiseren, minder in een-op-een-behandelingen en meer geënt op een collectief en samenhangend netwerk, is een goed begin.

<sup>45</sup> [www.proeftuinruwaard.nl/onze-aanpak/de-vijf-werkende-principes](http://www.proeftuinruwaard.nl/onze-aanpak/de-vijf-werkende-principes)



Ik zou het  
geen slecht  
idee vinden  
om de oude  
wijkopbouw-  
organen te  
revitaliseren

Zo'n programma verdient volop steun, ook van zorgverzekeraars, omdat er uiteindelijk financieringsstromen verlegd moeten worden.

Cruciaal is het besef dat een vitaal sociaal ecosysteem gedragen wordt door de energie, creativiteit en initiatieven van mensen die in de wijk wonen en werken. Daar moet dus een vorm voor gevonden worden. Vandaar ook mijn pleidooi in hoofdstuk 3 om veel systematischer buurtburgerberaad te organiseren, de BuurtTop. Als constituerend beraad voor een toekomstvisie en een wijkagenda, maar ook als laboratorium om de statistieken van de wijk creatief tot leven te brengen. De BuurtTop in mijn eigen wijk die het startsein vormde voor tal van buurtinitiatieven, startte de voorbereiding ruim een half jaar eerder met een uitgebreide en inspirerende beschouwing van het hoofdstatistiek en onderzoek van de gemeente Amsterdam over alles wat er in getallen over de wijk te zeggen viel.

Waar bewonersorganisaties het voortouw kunnen nemen in deze manier van analyseren en ontwikkelen verdient dat absoluut de voorkeur. Zij moeten daartoe wel in staat gesteld worden, gefaciliteerd. Buurtbewonersplatforms moeten vooralsnog veel te veel soebatten om ondersteuning, om plekken, om subsidie. Een ronde die veelal elk jaar opnieuw afgelegd moet worden, in het zicht van de nieuwe begrotingsbehandeling. Zo creëert elke gemeente vergadertijgers en dossiervreters onder haar bewoners, slimme jongens/meisjes die de weg weten en de taal spreken, waarbij al het talent dat daar niet warm voor loopt het nakijken heeft. Daar moet iets anders voor bedacht worden, meerjarige financiering, trekkingsrechten. Put the money where the mouth is.

Maar er moet meer gebeuren. Zeker in buurten waar geen sterke bewonersplatformen functioneren. Ik zou het – juist ook gezien alle nadruk die er ligt op burgerparticipatie – absoluut geen slecht idee vinden om de oude wijkopbouworganen te revitaliseren. In de jaren zeventig en tachtig waren dat de wijkknooppunten van waaruit opbouwwerkers bewonersinitiatieven ondersteunden. Vaak waren het actiecentra om conflicten rondom de stadsvernieuwing in het voordeel van bewoners te beslechten. Die functie verdient een halve eeuw later een herwaardering.

Wijkopbouworganen in de 21e eeuw, als het even kan aangestuurd door bewonersorganisaties, zijn geen grote organisaties, maar worden gevormd door kleine teams die als een hub in de wijk opereren. Hun taak is erop gericht om de wijk als sociaal ecosysteem te voeden, te stimuleren. Maar ook om de bronnen die het systeem uitputten, bedreigen (leegstand van ruimten, verloedering openbare ruimte, criminaliteit) te signaleren en de tegenkrachten daarvan te mobiliseren. Zij geven het sociaalecologisch denken handen en voeten. Het is het laboratorium waar opbouwwerkers een nieuw professioneel elan aan kunnen ontleen. Ze hebben een eigentijdse missie die wel wat weg heeft van waar het vak zo'n 75 jaar geleden mee begon: samenlevingsopbouw. Maar dan in termen van sociale ecosystemen.

Het verstevigen van de sociale basis begint bij het benaderen van de sociale basis als een ecosysteem, aldus Rob van Hilten, Bas van der Heijden en Aan-Age Dijkstra van het organisatieadviesbureau BMC. Zij hebben een wat institutionele invalshoek van een sociaal ecosysteem, maar hun analyse is desalniettemin interessant. Zij onderscheiden acht beleidselementen in het ecosysteem van de sociale basis<sup>46</sup>:

- 1. Samenwerking.** De partijen die de sociale basis vormen, werken met elkaar samen. Daardoor zorgen ze dat alle signalen gehoord worden en er een samenhangend aanbod is.
- 2. Initiatief, eigenaarschap & ondernemerschap.** Alle inwoners in een gebied worden gestimuleerd om actief te zijn in hun omgeving. Waar mogelijk worden initiatieven ondersteund om uit te groeien en mogelijk een sociale onderneming te worden.
- 3. Menselijk kapitaal.** Het zicht op, het verbinden van en het benutten van mensen en hun talenten. Mensen moeten zich verantwoordelijk voelen voor zichzelf, hun huishouden en hun omgeving. Hier wordt ook op gestuurd.
- 4. Kennisinfrastructuur.** Inwoners en partijen in de sociale basis hebben toegang tot relevante kennis en informatie voor het starten en uitbreiden van initiatieven. Voorbeelden zijn kennisbanken, cursussen en ondersteuning. Inwoners en partijen in de sociale basis worden door kennisdeling gemobiliseerd om actief te zijn in hun omgeving.
- 5. Fysieke infrastructuur.** Er is een fysieke infrastructuur van plekken waar mensen elkaar kunnen ontmoeten en met elkaar kunnen samenwerken, zoals buurtcentra en sportverenigingen.
- 6. Netwerken.** Inwoners en partijen in de sociale basis kennen relevante personen en organisaties en benutten deze om initiatieven op te starten.
- 7. Financiering.** Partijen in de sociale basis beschikken over de competentie om financieel rond te komen. De gemeente en andere belanghebbenden brengen hen hiervoor in stelling door in deze partijen te investeren.
- 8. Stakeholderdialoog.** Partijen in de sociale basis en belanghebbenden praten gezamenlijk over hoe de sociale basis zich ontwikkelt en versterkt kan worden.

46 [www.bmc.nl/actueel/de-sociale-basis-als-ecosysteem](http://www.bmc.nl/actueel/de-sociale-basis-als-ecosysteem)

# Regering is spoor bijster in het Huis van Thorbecke

Toen op 24 februari 2022 Russische troepen buurland Oekraïne binnenvielen, ging er een schokgolf van woede, verbijstering en afgrijzen door de (westerse) wereld. Dit was een sinds de Tweede Wereldoorlog niet meer vertoonde daad van agressie, die eigenlijk voor onmogelijk werd gehouden. De vluchtelingenstroom die vanuit Oekraïne richting Europa op gang kwam, leverde een warme gloedgolf van solidariteit op. Talloze Europeanen stelden huis en haard ter beschikking om gevluchte Oekraïners op te vangen.

Nederland bleef daar niet bij achter. Duizenden mensen gaven te kennen dat ze de vluchtelingen wel wilden opvangen. In hun huis door kamers of een etage vrij te maken, door zelf naar een zomerhuis of het buitenland te gaan – de creativiteit om in te schikken voor de Oekraïners kende geen grenzen.

Zo ontstonden er twee vormen van opvang. Een door het rijk gecoördineerde opvang, waar in augustus 2022 zo'n vijftigduizend Oekraïners door geholpen werden. En een door particulieren verzorgde opvang waar zo'n twintigduizend vluchtelingen gebruik van maakten. Prachtig, zou je denken, een mooie synergie tussen de kracht van de overheid en het vermogen van de samenleving. De werkelijkheid was anders.

In mei 2022 trok Anton Stapelkamp, burgemeester van het in de Achterhoek gelegen Aalten verantwoordigd aan de bel. In zijn gemeente hadden ambtenaren en bewoners in eendrachtige samenwerking en met veel energie gezorgd dat ruim honderd Oekraïners een plek hadden gevonden bij particulieren in de gemeente. Sowieso was men in de Achterhoek meer dan gemiddeld in de weer met de opvang van Oekraïense vluchtelingen. De regio ving eind mei zo'n drieduizend mensen op, waarvan meer dan achttienhonderd door particulieren. In zekere zin gaven ze daarbij vervolg aan een oude traditie, want ook tijdens de Tweede Wereldoorlog ving de Achterhoek relatief de meeste onderduikers op. Het is daarom niet toevallig dat het Nationaal Onderduikersmuseum in Aalten staat. Alleen al in die gemeente werden ongeveer 2.500 onderduikers verzorgd door een bevolking van 13.400 zielen.

Die traditionele gastvrijheid en inzet van de bevolking telt echter niet mee in de cijfers die het kabinet presenteert over de opvang in de zogeheten veiligheidsregio's. Daarin worden alleen de door de overheid geregelde opvangplekken mee geteld, zodat gemeenten als Aalten die alle energie in particuliere opvang hebben gestoken als ongastvrij te boek komen te staan. Ook financieel is er voor particulieren die huis en haard ter beschikking

stellen niets geregeld. Weliswaar steken Rutte en de zijnen bij herhaling de loftrumpet over de inzet van de bevolking, maar ondertussen ontvangt burgemeester Stapelkamp van rijkswege meer Haagse brieven over de risico's van mensenhandel en misbruik bij particuliere opvang dan dat er een teken van waardering komt voor het bijzondere dat er in zijn gemeente tot stand wordt gebracht.

Die houding is hem totaal in het verkeerde keelgat geschoten. In mei laat hij in het VNG Magazine<sup>47</sup> optekenen: 'Het voelt heel beroerd als je als burgemeester van het kabinet een opdracht krijgt, waarvoor de inwoners van Aalten en medewerkers zich enorm inzetten, en er komt totaal geen steun. Rutte en de zijnen roepen al jaren over de kracht van de participatiesamenleving. Wat is nu mooier dan dat mensen zelf het vluchtelingenprobleem oppakken? Dat is de participatiesamenleving ten top. Het gaat niet alleen om het platte geld, maar ook om vertrouwen in de samenleving. Particulieren krijgen ook geen vergoeding van de overheid. Ze moeten maar onderhandelen met hun gasten over een bijdrage voor gas en elektra, een gênante vertoning. Ik wil niet dat het draagvlak wegvalt. We zijn met z'n allen blij dit te kunnen doen. Het gaat heel goed, er zijn veel mensen bij betrokken. Alles loopt hier gesmeerd. De kracht voor opvang komt echt uit de gemeenschap. Er is een hele organisatie opgetuigd en die werkt effectief en efficiënt. Alle gastgezinnen en vluchtelingen zijn hier bekend.'

Stapelkamp vindt het verbijsterend dat gemeenten die hard lopen om particuliere opvang voor elkaar te krijgen, gewoon niet mee tellen. Hoeveel moeite is het nu om een bescheiden onkostenregeling op te zetten, vraagt hij zich af. 'We zitten al bijna drie maanden in deze oorlog en nog steeds is niet duidelijk wat wij kunnen verwachten. In Aalten zijn hiervoor minstens vijf ambtenaren bijna continu aan het werk en we maken ook andere kosten. Waardering zit hem ook in het meenemen van de cijfers van particuliere opvang. Dus Aalten draagt niet bij aan het vervullen van de opdracht van de minister? Dat voelt als buitengewoon ondergewaardeerd.'

De verontwaardigde oprisping van de Aaltense burgemeester blijft niet zonder gevolgen. Nadat ook dagblad Trouw aandacht besteedt aan zijn onvrede, volgen er Kamervragen. In de antwoorden pakt staatssecretaris Van den Burg opnieuw nog eens breed uit met lovende woorden over alle initiatieven van burgers. Maar de inzet van particulieren meetellen in de cijfers per veiligheidsregio's? Nee, daar kan de regering niet aan beginnen. Van den Burg: 'Vanwege de vrijwilligheid kunnen gemeenten vanzelfsprekend niet sturen op het aantal opvangplekken bij gasthuishoudens.'

Geerten Boogaard, hoogleraar decentrale overheden aan de Universiteit van Leiden (Thorbecke-leerstoel), valt bij lezing van de antwoorden over het woord 'vanzelfsprekend'. In zijn column in Binnenlands Bestuur van 2 augustus 2022<sup>48</sup> legt hij uit dat het gebruik van dat woord er op duidt dat de regering de weg in ons democratische bestel behoorlijk kwijt is geraakt. Hij grijpt daarvoor terug op ideeën van Thorbecke, die een vitale democratie

Wat is nu mooier dan dat mensen zelf het vluchtelingenprobleem oppakken?

47 [vng.nl/artikelen/drie-vragen-aan-anton-stapelkamp-burgemeester-van-aalten](https://vng.nl/artikelen/drie-vragen-aan-anton-stapelkamp-burgemeester-van-aalten)

48 [www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/renewoude-en-aalten-doen-recht-aan-thorbecke](https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/renewoude-en-aalten-doen-recht-aan-thorbecke) | VNG Magazine, nummer 8, 20 mei 2022.

voor ogen had. 'Geen nationale bureaucratie die vroeg of laat tegenover een amorfe massa individuen komt te staan, maar gemeenschappen die onder publieke verantwoordelijkheid maatschappelijke initiatieven ontplooiën.' Natuurlijk, zegt Boogaard, kunnen gemeenten inderdaad niet ambtshalve vluchtelingen inkwartieren bij vrijwilligers. Dat is ook totaal niet aan de orde. Hij concludeert: 'Maar gemeenten die nog zinvol samenvallen met gemeenschappen kunnen maatschappelijke initiatieven dus juist wel stimuleren en faciliteren. Sterker nog: dat soort sturen op vrijwilligheid is het hele idee van die gemeenten. Niet in een vorm van beheersing, maar wel op basis van vertrouwen. In tijden waarin het draagvlak voor vluchtelingenopvang afbrokkelt, zou je verwachten dat het rijk juist inzet op particuliere opvang. Maar als burgemeester Stapelkamp de kosten in Aalten vergoed wil zien, moet hij eerst de opvangplekken omkatten naar officiële gemeentelijke plekken.'

# Deel 3

## Bouwstenen voor een alternatief

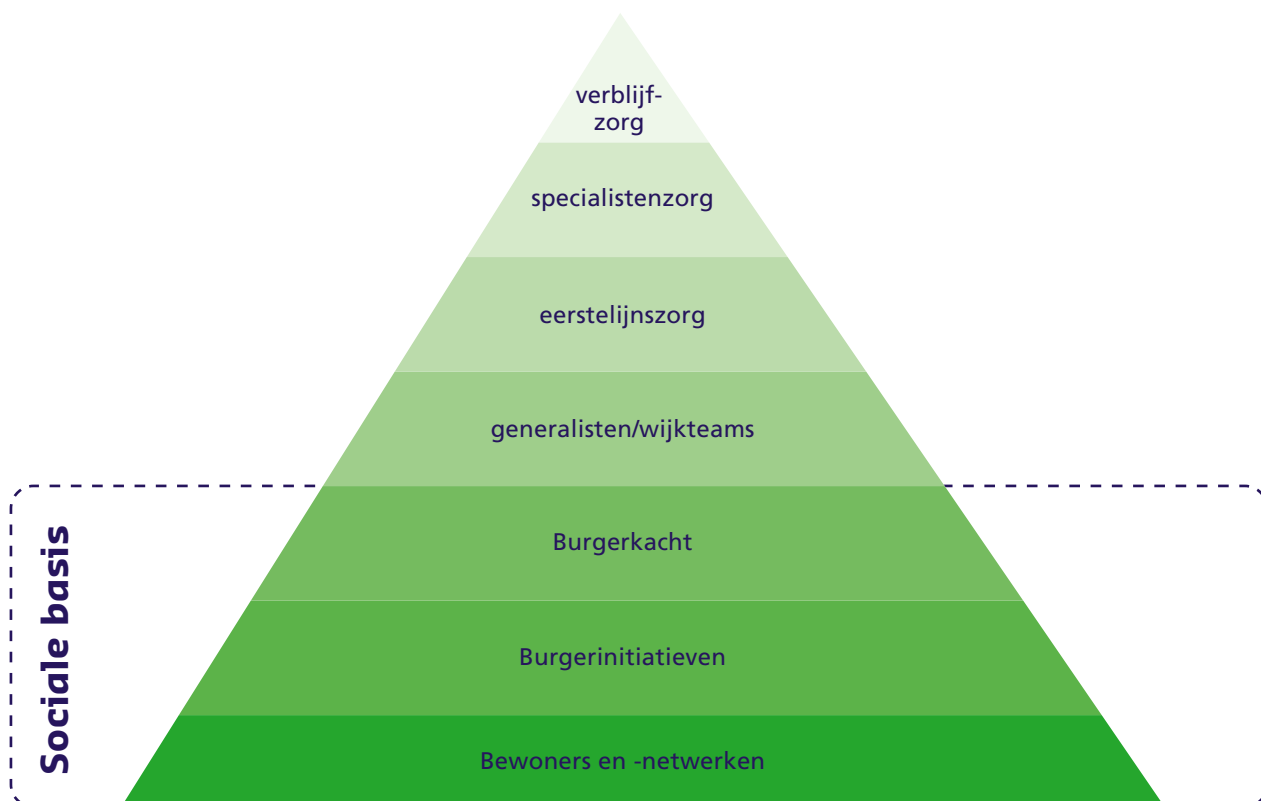
3



# De brede relevantie van de sociale basis

Het is eigenlijk vreemd gesteld met het begrip 'sociale basis'. Het begrip duikt de laatste jaren steeds vaker op in gemeentelijke beleidsnotities over het sociaal domein, maar daarmee wint het eerder aan vanzelfsprekendheid dan aan helderheid. Het heeft vooral een vermoedelijke 'ongeveer' betekenis. Deze wordt op internet gevoed door Pyramide-achtige vormen van verbeelding. Daarbij vormt de sociale basis het fundament van een puntvormig zorgbouwwerk. Op de onderste vloer wemelt het van burgers en sociaal-maatschappelijke initiatieven. Een etage hoger tref je eerstelijnsverleners aan.

Hier huizen de generalisten: de professionals van het wijkteam, de huisarts en de wijkverpleegkundige. Een al wat krappere etage hoger bevinden zich de meer gespecialiseerde hulpverleners uit bijvoorbeeld de geestelijke gezondheidszorg of de jeugdzorg. Helemaal bovenaan, zeg maar op de zolder van het bouwwerk, tref je de echte dure zorg aan. Dan gaat het over instituten, langdurige opnames, over intramurale zorg. Dat zijn de regionen van de zorg, waar je maar beter niet terecht kunt komen. Dat is ook de opdracht van alle etages eronder: voorkom dat mensen op de zolder terecht komen. Niet dat de zorg daar slecht is, integendeel, maar je bent er dan gewoon



beroerd aan toe. Dat gun je niemand. By the way: het is ook nogal duur. Er circuleren verschillende varianten van dit type verbeelding. De sociale basis wordt daarbij voorgesteld als het fundament van de organisatie van zorg- en welzijnsdiensten. Het zijn ideaaltypische weergaven van hoe wij geacht worden naar onze verzorgingsstaat te kijken sinds daar in de troonrede van Koning Willem Alexander in 2013 de term participatiesamenleving voor is gemunt. De plaatjes vertellen ons de volgordelijkheid van verantwoordelijkheden. Eerst onder en met elkaar, dan pas met professionals, eerst generiek, dan gespecialiseerd.

Het is een vorm van beleidsmatig wensdenken, dat een moeizame verhouding kent met de werkelijkheid. Het etagebouwwerk is in het echte leven eerder een bureaucratische warwinkel, vol met loketten en met steeds ingewikkelder regelgeving, waarbij de route die mensen kunnen volgen vooral wordt bepaald door de plek waar ze toevalligerwijs insteken en het type professional dat ze treffen.

Bovendien: wat er in de illustraties allemaal onder de sociale basis wordt geschaard, dat wil zeggen allerhande initiatieven, verbanden en netwerken van bewoners, is weliswaar niet uit de lucht gegrepen, maar de mensen die daarin een rol spelen, zullen zich bepaald niet in de plaatjes herkennen. Zij definiëren zichzelf niet als het fundament van een zorgbouwwerk of de grondslag van de verzorgingsstaat. Integendeel, mensen verenigen zich in de samenleving niet zozeer uit barmhartigheid en mededogen met anderen, maar veeleer om interesses te delen, gemeenschappelijke belangen te behartigen of ideële, culturele of recreatieve doelen na te streven. Ze vormen eerder waarde- en doelgemeenschappen, dan zorggemeenschappen.

Mensen verenigen zich om iets te bereiken, zoals een groenere buurt of een ontmoetingsplek. Ze gaan met elkaar sporten, vissen of zingen of komen bij elkaar om een of andere vaardigheid onder de knie te krijgen. Er gebeurt, kortom, van alles. Maar dat gebeurt zelden vanuit de bedoeling om een gezonde grondslag te creëren voor de organisatie van de verzorgingsstaat. Dat is het verhaal dat de beleidsfilosofie ervan maakt of er graag van wil maken. Probleem is wel dat deze voorstelling van zaken niet zonder consequenties is. Het sociaal domein is eigenlijk het enige publieke domein waarin burgers expliciet een plaats toegewezen krijgen, ook al kan men over de overwegingen daarvoor zo zijn twijfels hebben. Hun rol en aanwezigheid is ervoor verantwoordelijk dat we de plaatsen waar ze wonen, buurten en wijken, als geografische deelgebieden van de verzorgingsstaat zijn gaan ordenen. Zij vormen de geografische ondervloer van het etagemodel, met een sociaal wijkteam op de eerste etage en burgers in het 'voorveld'.



Maar als we buiten het sociaal domein treden, als het bijvoorbeeld gaat over de energietransitie, een onvoorstelbaar omvangrijke transformatie die het komende decennium nagenoeg geen wijk of buurt ongemoeid zal laten, dan hebben we geen schema, geen etagebouw of beleidstheorie over de bepalende rol van burgers. Dan hebben we een lokale, provinciale of nationale subsidieregeling voor buurtinitiatieven, maar geen overkoepelende visie over hoe we dat als samenleving voor elkaar moeten zien te krijgen. Zo ontstaat



# We moeten afscheid nemen van de misleidende gestapelde etagevoorstel- ling van de verzorgings- staat

de paradoxale situatie dat we burgers in het sociaal domein een betekenisvolle rol toekennen waar ze zich zelf niet of nauwelijks in herkennen, terwijl we hen op andere terreinen, waar ze een belangrijke rol zouden kunnen vervullen, min of meer aan het toevallige lot overlaten.

Dat schiet dus niet op. Wat moet gebeuren is dat de betekenis van wat burgers kunnen bijdragen bevrijd wordt uit de beleidsgevangenis van het 'zorgetage-denken'. Burgers vormen met elkaar geen sociale basis voor de etagebouw van de verzorgingsstaat, ze vormen met elkaar een samenleving: niet alleen als een abstracte nationale staat, maar vooral als een verzameling mensen woonachtig in een bepaald gebied, dat we als een buurt of een wijk zijn gaan aanduiden. Natuurlijk hangt dat samenkomen van toevalligheden aan elkaar en zeker zijn er grote verschillen tussen de mensen. Nergens meer zijn er homogene gemeenschappen met een eenduidig sociologisch profiel. Dat is, zoals in hoofdstuk 3 al duidelijk werd, definitief verleden tijd.

We leven nu in de 21e eeuw, een eeuw waarin we moeten zien te dealen met de gevolgen van globalisering, diversifiëring, klimaatverandering en alles doordringende individualisering. De vraag is niet zozeer hoe we tegen dat decor een verzorgingsstaat optuigen, maar hoe we überhaupt een samenleving richting en inhoud geven. Juist in de actualiteit van ontwrichtende sociale krachten, van wantrouwen en polarisatie, van sociale ongelijkheid en groeiende verschillen, van publieke armoede en private rijkdom is het zoeken naar wat mensen samen kan brengen en hoe zij zich kunnen verenigen relevanter dan ooit.

Waar we dan wel per direct afscheid van moeten nemen is de misleidende gestapelde etagevoorstelling van de verzorgingsstaat. We moeten de sociale basis gaan zien als het kruispunt waar verschillende realiteiten op in werken en waar positieve waarden worden nagestreefd en bedreigende verschijnselen worden benoemd. De sociale basis is in zo'n voorstelling van de werkelijkheid de uitkomst van een interactie tussen instituties, de samenleving en burgers, waarin verschillende kwaliteiten gezamenlijk nastrevenswaardig zijn en waarin belangrijke waarden (duurzaamheid, solidariteit, sociale rechtvaardigheid, gelijkwaardigheid, inclusiviteit) worden gerealiseerd.



De urgentie daarvan is groot. Het behoeft weinig toelichting dat onze samenleving zich geconfronteerd ziet met een aantal heftige problemen. De crisissen vallen over elkaar heen. De klimaatcrisis, de vertrouwen-in-de-overheid-en-politiek-crisis, de crisis in de publieke sector – er gaat op de televisie nauwelijks nog een praattafel voorbij zonder dat een van deze crisissen de revue passeert. De commentaren richten zich daarbij traditiegetrouw vooral op Den Haag, want daar figureren immers de poppetjes die aan de bestuurlijke knoppen draaien. Natuurlijk is wat er in het parlement besloten wordt belangrijk, ik zal de laatste zijn om dat te ontkennen. Maar het kenmerk van deze crisissen is nu juist dat de gevolgen niet alleen in het dagelijkse leven van mensen zichtbaar en voelbaar worden, maar dat deze crisissen ook de inzet van mensen op dit niveau van het dagelijkse samenleven nodig hebben, omdat ze anders niet bezworen kunnen worden. Sterker, als de samen-

leving niet gaat meebewegen dan wordt het dweilen met de kraan open. Dat geldt in ieder geval voor de vertrouwenscrisis, die zich de afgelopen jaren zowel door de toeslagenaffaire, de stikstofaanpak, de afhandeling van aardgas-schade in Groningen alsook door het niet altijd even heldere coronabeleid steeds nadrukkelijker doet gelden. Het vertrouwen in de politiek, in de bestuurlijke elites, in de bestaande politieke machten, maar ook in overheidsinstituties en wetenschappelijke deskundigen was al behoorlijk gedaald, maar heeft inmiddels een historisch dieptepunt bereikt. Het misnoegen, het wantrouwen, het ongeloof uit zich in totale afkeer van alles wat tot het establishment wordt gerekend, waarbij geen feit meer voor zich spreekt en de waarheid een punt van niet aflatende discussie lijkt te zijn geworden. Op de sociale media verzamelen mensen zich in hun eigen bubbels van waaruit ze andersdenkenden bestoken en waar dwarsverbanden of verbindingen nauwelijks nog mogelijk lijken. Er lijkt geen land meer mee te bezeilen, zeker niet als je dat vanuit het nationale perspectief bekijkt. Daar lijkt een politieke doorbraak van het populisme, de vaandeldragers van het ongenoegen, min of meer een kwestie van tijd. Een Nederlandse Trump of een eigen poldervariant van Le Pen was in ons gidsland lange tijd onvoorstelbaar, maar is niet langer ondenkbaar. Het is dat de voorlopers tot nu toe de onbedwingbare neiging hebben elkaar na elk electoraal succes onderling het politieke leven zuur te maken, anders hadden ze wellicht al lang voor een parlementaire aardverschuiving gezorgd. In Den Haag lijkt men het met lede ogen aan te zien. Alles wat men er tegen wil ondernemen lijkt eerder in nog meer tegenzin en wantrouwen te resulteren.

Juist deze diepe duikvlucht van het vertrouwen maakt dat we voor het herstel ervan niet langer alleen naar de hogere regionen van de democratie en de institutionele orde moeten kijken. Want op het laagste niveau van de samenleving, in buurten en wijken, worden de kaarten heel anders geschut. Daar is het delibereren nog lang niet opgesloten in de loopgraven van de sociale media van waaruit men met hashtags en zie-je-wel-bewijzen het establishment kan beschimpen. Daar heersen niet de beelden en de vooroordelen, maar de realiteit van alledag, de orde van het elkaar zien, met mensen die aanraakbaar en aanspreekbaar zijn. Daar ligt het initiatief bij mensen, bij voortrekkers, die werken aan duurzaamheid, leefbaarheid en gemeenschapselijkheid; daar leeft wel degelijk het optimisme van de hoop.

Er is dus alle reden om wat doorgaans wordt begrepen als de sociale basis, niet alleen als functioneel te beschouwen voor het stutten van de zorg of de verzorgingsstaat: misschien zouden we het nog wel meer moeten zien als de werkplaats van de democratische orde. Sterker, het opwerpen van een dam tegen de nieuwe hegemonie van het wantrouwen gebeurt niet in Den Haag, noch op televisie of in sociale media, maar in de realiteit van het gewone leven. Dat maakt de vraag naar wat mensen in dit domein van de democratie nodig hebben om zich met elkaar te verstaan, wat samenlevingsopbouw is op het grondvlak van de samenleving, relevanter dan ooit. Het gaat daarbij dus niet alleen om participeren in het sociaal domein of om verantwoordelijkheid nemen voor elkaar, dat is een veel te beperkte voorstelling van zaken. Het gaat om het dynamiseren van onze visie op de democratie. Samenlevingsopbouw is investeren in de democratie.

Samenlevings-  
opbouw is  
investeren in  
de democratie

## De maatschappelijke betekenis van de sociale basis wint met de dag aan belang

De maatschappelijke betekenis van de sociale basis wint bovendien met de dag aan belang. Het besef groeit dat de energietransitie niet kan slagen zonder de participatie van bewoners. Ik wees daar al eerder op. Wie het land van het gas af wil halen, zal in heel veel wijken de spade in de grond moeten steken en buizenstelsels aanleggen die de woningen van duurzame warmte moeten gaan voorzien. En in die wijken wonen mensen wier huizen moeten worden aangesloten op die nieuwe warmtenetten. Dat gaat niet zoals dat in de jaren zestig met de aanleg van het aardgasnet ging. Toen verordonneerde de overheid gewoon dat Nederland aan het gas moest en rolden de graafmachines in recordtempo het aardgasnet over het land uit, met de belofte dat met aardgas alles in huis anders, warmer en aangenamer zou worden.

Zo werkt het in de 21e eeuw dus niet meer. Er moeten opnieuw straten worden opengebrouwen en huizen worden aangepast voor nieuwe vormen van verwarming. Maar de bewoners in die straten zijn niet meer de gewillige burgers van zo'n zestig jaar terug. Ze openen niet zonder meer de deuren voor de monteurs die even een warmtepomp komen installeren. Ze willen weten wat die komt doen, wat die gaat leveren, wat ze moeten betalen en of het ook echt duurzaam is. Ze willen er wat over te zeggen hebben. In nogal wat wijken zijn groepen bewoners bij elkaar gaan zitten om gezamenlijk te onderzoeken wat voor hen de beste oplossing is en of ze zich kunnen verenigen in een energiecoöperatie die zelf en lokaal energie produceert en consumeert of anders collectieve winst kan boeken door gezamenlijke inkoop van zonnepanelen.

En zie, daar doemt de wijk weer op. En met de wijk de sociale basis en de vraag wat er nodig is om bewoners in staat te stellen om hun stem te laten gelden in de enorme opgave die de energietransitie met zich meebrengt. Het is zoals gezegd vergelijkbaar met de stadsvernieuwing uit de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. Toen de planologen en stedenbouwkundigen met hun grootschalige plannen uiteindelijk moesten buigen voor projectteams waarin bewoners, gemeente en corporatiemedewerkers samen plannen voor de aanpak in de buurt maakten en bewoners zich daarbij ondersteund wisten door opbouwwerkers. De energietransitie vraagt om een vergelijkbare filosofie, een aanpak waarin bewoners uit buurten en wijken in staat gesteld worden om een betekenisvolle rol te spelen in de wijze waarop zij hun verantwoordelijkheid kunnen nemen in het bestrijden van de klimaatcrisis.



Dat alles maakt dat de ideevorming over de sociale basis haar relevantie bepaald niet alleen ontleent aan het sociaal domein. De betekenis reikt veel verder: het gaat om de vraag hoe we de grondvlakken van de samenleving zo equiperen, dat inwoners hun rol kunnen pakken. Dat vraagt om een sociale infrastructuur die hen daartoe in staat stelt. Dat gaat niet alleen om onderlinge zorgzaamheid, maar om het vormgeven van de samenleving op het niveau van het dagelijks bestaan en de directe leefomgeving. Het gaat om het creëren van gemeenschappen in een wereld waarin verschillen steeds meer benadrukt worden. Het gaat om het vormen van democrati-

sche arena's waarin burgers verantwoordelijkheid kunnen nemen voor grote vraagstukken met betrekking tot het milieu en duurzaamheid. Het gaat om de vraag wat er nodig is om het samenleven op het niveau van buurten en wijken vorm te geven.

De vraag die in dit essay aan de orde is, is hoe we deze brede betekenis van de sociale basis en het maatschappelijk belang van de sociale infrastructuur omzetten in concreet beleid en financieringsvormen. Is – gegeven deze brede betekenis – aanbesteden een logisch instrument? Of moeten we daar juist afstand van nemen om ruimte te maken voor wat we nu maar even samenvatten als samenlevingsopbouw? Wat gebeurt er als we het sociaal domein bevrijden uit zijn functionaliteit voor zorg en zien als grondslag voor samenlevingsopbouw? Als we het gaan zien als grondvlak voor het vitaliseren van de democratie? Hoe gaan we daar beleid van maken? En hoe moeten we dat dan financieren?

Wat is er  
nodig om het  
samenleven op  
het niveau van  
buurten en  
wijken vorm te  
geven?

## Samenvatting van deel 2

# Bouwstenen voor een alternatieve benadering

In het tweede deel van dit essay (hoofdstukken 2 tot en met 5) werkte ik bouwstenen uit voor een andere aansturing van de sociale basis. Welke rol is hierbij weggelegd voor gemeenten? In hoofdstuk 8 verplaatsen we ons naar de burelen van het stadhuis. Maar voor we daar aankomen is het goed om de belangrijkste bevindingen van deel 2 nog eens in vogelvucht te laten passeren met een mooi voorbeeld uit het Engelse stadje Preston.

In hoofdstuk 2 volg ik het betoog van de Amerikaanse stadsocioloog Ray Oldenburg waarin hij het belang laat zien van wat hij *third places* noemt: de ruimte die los staat van het privébestaan (*first place*) en vrij is van de verplichtingen van het werk (*second place*). Ik heb het vertaald als publieke plekken, ruimten die onmisbaar zijn voor het verbinden van mensen. Het zijn niet alleen vrije ruimten, maar vooral ook ruimten waar mensen gemeenschappelijkheid tot stand kunnen brengen. Als we het hebben over de participatiesamenleving moeten we het over deze plekken hebben. Als we het hebben over betrokkenheid en zeggenschap van mensen over hun eigen leefomgeving dan moeten we het hebben over de plekken waar ze die gemeenschappelijke verantwoordelijkheid tot gelding kunnen brengen. Doen we dat? Zien we die plekken als basis voor gemeenschapsvorming? Nou niet echt. Steeds meer in potentie publieke plekken zijn overgeleverd aan regimes van marktconforme prijzen, waarin het verdienmodel van de eigenaar het wint van de maatschappelijke waarde die de plek zou kunnen genereren. Veel traditionele publieke plekken, zoals gemeenschapshuizen, buurthuizen en parochiehuizen, zijn geprivatiseerd en in handen gekomen van vastgoedpartijen die er of dure woningen in hebben gebouwd of het verhuren aan bedrijven die de huur kunnen betalen. Als we een wijk plannen (Nederland wil tot 2030 900.000 woningen bouwen) dan plannen we in het midden een winkelcentrum, een horecagelegenheid, misschien ergens nog een school, maar een publieke plek in de geest van Ray Oldenburg rolt niet uit de planvorming. Het gemeenschappelijke, het publieke past niet in de exploitatiemodellen, want het rendeert niet in euro's.

Door de macht van het geld en de logica van het vastgoed zijn we verleerd om naar wijken en buurten te kijken met een publieke-plekken-bril op. Het zit niet meer in het denkframe. Dan wordt het wel heel lastig om zoiets als een participatiesamenleving op het microniveau tot ontwikkeling te brengen. Pleidooien daarvoor worden dan slagen in de lucht.

Terwijl het in feite om simpele vragen gaat. Waar komen de mensen samen? Waar ontmoeten ze elkaar? Welke plekken zijn geschikt? Hoe zouden we die geschikt kunnen maken? Waarom kan een vrijkomende winkelruimte

niet door actieve buurtbewoners worden gebruikt? Waarom zou een winkelcentrumexploitant, die nogal eens in opdracht van pensioenfondsen winkelcentra uitbaat, niet een niet-commercieel buurtperspectief mee kunnen nemen? Een betrokken buurt is toch ook in het belang van winkeliers die hun consumenten juist uit de buurt moeten zien te rekruteren?

Het zijn voor de hand liggende vragen, toch lijken ze ver weg van de beleidsrealiteit. Maar het gaat wel de goede kant op. De laatste jaren is er sowieso al een wending van het globale naar het lokale; think global, act local staat in mijn buurt op een flink aantal etalageruiten. In de grote wereld van het geld en het internet, in de concurrentieslag met de online aangedreven pakjesbezorgers en fietskoeriers staan er steeds meer bedrijven op die zich juist willen verankeren in hun omgeving, die de verbinding zoeken. Die hebben in toenemende mate belang bij plekken waar het gemeenschappelijke zich kan manifesteren.

Dat is de les van het eerste deel. Geen wijkbeleid zonder visie op de publieke plekken waar bewoners zich kunnen organiseren. Geen hardloopcursus zonder kleedkamer, geen voetbalclub zonder kantine, geen participatiesamenleving zonder een wijkgericht vizier op de plekken waar mensen het gemeenschappelijke kunnen realiseren. De bestaande plekken moeten gekoesterd worden en de potentiële plekken moeten ontdaan worden van de terreur van de marktconformiteit. Dat is een verantwoordelijkheid die niet alleen belegd kan worden bij de overheid, maar ook bij vastgoedeigenaren, beleggers en zelfs woningcorporaties. Waarom zouden zij niet vijf procent van hun vastgoedopbrengsten herinvesteren in de omgeving waar hun onroerend goed rendeert?

Recent hebben ook de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) en het College van Rijksadviseurs (CRa) in het rapport *Ruimte maken voor ontmoeting. De buurt als sociale leefomgeving* gepleit voor een herwaardering van het belang van publieke plekken voor de sociale samenhang van buurten. Een van de lessen die zij uit de coronaperiode trekken is dat het belang van de buurt als sociale en veilige omgeving in een onstuimige wereld enorm aan betekenis heeft gewonnen: de buurt als thuis, als een sociaal weefsel. Maar dat gaat niet vanzelf, zo'n buurt moet daar op ingericht zijn, zo'n buurt heeft ruimte nodig, waar mensen tot elkaar kunnen komen. Die ruimte staat nogal eens onder druk en de beide colleges pleiten er voor met die bril veel meer naar buurten en wijken te kijken en beleid daar op af te stemmen.<sup>49</sup>



In hoofdstuk 3 onderzocht ik wat de realiteit is van al die handreikingen die richting 'burgers' worden gedaan. Niet alleen in de politiek, maar in nagenoeg alle institutionele vertogen wordt de inbreng van burgers zo niet bewierookt dan toch op zijn minst zeer op prijs gesteld. Er zijn op alle niveaus van de institutionele orde ook overlegvormen voor bedacht en gevormd. In de innovatieve bestuurskunde was het lange tijd hip om van cocreatie te spreken – op interactieve wijze samen met burgers tot betere besluiten komen, kan het mooier? Het is goed bedoeld en nog makkelijker gezegd, maar in de werkelijkheid van

Geen  
wijkbeleid  
zonder visie  
op de publieke  
plekken waar  
bewoners  
zich kunnen  
organiseren

49 Raad voor Volksgezondheid & Samenleving het College van Rijksadviseurs (2022), *Ruimte maken voor ontmoeting. De buurt als sociale leefomgeving*: [adviezen.raadrvs.nl/advies-ruimte-maken-voor-ontmoeting](https://adviezen.raadrvs.nl/advies-ruimte-maken-voor-ontmoeting)

## Buurten en wijken zijn democratische arena's

het alledaagse leven hebben de hoofdrolspelers zelf toch niet echt het idee dat hun stem gewogen wordt. Als puntje bij paaltje komt weegt de verantwoordelijkheid van de institutionele orde toch net wat zwaarder dan de 'korte termijn belangen' van de betrokken burgers. Of blijken deze plots niet meer zo representatief te zijn, in veel gevallen zelfs elitair. En dan zijn er natuurlijk altijd de 'ongehoorden' wiens belangen dan toch maar beter door de overheid of andere instanties behartigd kunnen worden. Tussen beleid en werkelijkheid staan veel praktische bezwaren en nog meer institutioneel gelijk.

Tegelijkertijd brokkelt de democratie af, verkrumelt het vertrouwen in de overheid, nemen niet alleen de spanningen in de samenleving toe, maar ook de collectieve opgaven die we in het kader van het klimaatbeleid en de energietransitie moeten zien te klaren. Dat los je niet op in de Trêveszaal of aan het Binnenhof. Dat vraagt om een werkvloer waar mensen met elkaar aan al deze kwesties kunnen werken. Niet als abstract beleid, maar als een permanente vorm van samenlevingsopbouw. Buurten en wijken vormen die werkvloeren en we moeten ze dus ook als zodanig gaan beschouwen en behandelen. Het zijn democratische arena's. Ze bestaan niet alleen als sociale basis voor de zorghoogbouw, maar ook als werkplaats waar bewoners, publieke instituties en ondernemingen verantwoordelijkheid kunnen nemen. Maar dat kan alleen als buurtbewoners ook daadwerkelijk een rol kunnen spelen. Niet alleen als lippendienst maar door daar een constitutionele orde (organisatievormen, geldstromen, verplichtingen) voor te creëren. Door de voorwaarden tot stand te brengen op basis waarvan mensen tot elkaar kunnen komen en verantwoordelijkheid kunnen nemen. Daarvoor zijn dus publieke plekken nodig, dat was de boodschap van hoofdstuk 2, maar daartoe moeten ze ook in staat gesteld worden door met elkaar te kunnen beraadslagen, zich te buigen over zoiets als een toekomstagenda voor hun woongebied en voor dat engageren moeten ze ook professioneel en financieel ondersteund worden. Dat betekent dat de overheid dient te investeren in de ontwikkeling van wat je een sociale infrastructuur kan noemen, verbanden van bewoners die zich inzetten voor het realiseren van publieke waarden. Welke dat in grote lijnen zijn, welke kaders daarvoor worden geschetst, en hoe de financiering verdeeld wordt, dat is een opgave en verantwoordelijkheid van de lokale politiek en het gemeentebestuur. Hoe het vervolgens ingevuld wordt, is aan bewoners en hun verbanden, ondersteund door betrokken sociale professionals. Het daadwerkelijk invoeren van buurtrechten kan daarbij helpen, omdat het instituties dwingt om het perspectief van een buurt in de overwegingen en het beleid te betrekken. Iets wat nu eigenlijk in het geheel niet het geval is. Maar belangrijker is dat de institutionele orde, van woningcorporaties tot zorginstellingen, van het basisonderwijs tot de hogeschool, deze verbanden niet langer ziet als een verzameling goedbedoelende amateurs of als een inbreuk op het eigen professionele gelijk, maar als een bondgenoot in het realiseren van maatschappelijke waarden.



Dat is meteen een mooi bruggetje naar hoofdstuk 4. Wij kennen in Nederland niet alleen een enorm sterk geïnstitutionaliseerde orde en een daarbij horende bestuurlijke cultuur die zich geen raad weet met de inbreng van

burgers, daarbinnen functioneren ook professionals voor wie de organisatie van hun dienstverlening grotendeels gestroomlijnd is door een-op-een-relaties met hun klanten/cliënten. Ook al worden er veel woorden vuil gemaakt aan het betrekken van het sociaal netwerk, de praktijk is toch vooral een geïndividualiseerd contact. Dat is de centrale bouwsteen van de bureaucratische orde, doorgaans is de financiering daarop gebaseerd, de caseload is er een optelsom van, de dossiers bieden de archiefstukken van deze geïndividualiseerde ontmoetingen en de afspraken die daarin worden gemaakt. Ik heb dat het professional-only-model genoemd. Het is de professional die zich over een probleem ontfermt, een strategie ontwerpt en in die afgesproken richting het contact met de cliënt onderhoudt. Zo is het nu eenmaal overwegend georganiseerd. Het is het historische residu van het aloude dominante medische model, waarin de arts als reparateur van lichamelijke ziekte naar voren trad en de patiënt zich aan zijn deskundigheid overleverde. Die grondhouding is in het sociaal domein nooit overwonnen; sociale professionals die zich hier tegen teweer stellen zijn nooit tot de mainstream doorgedrongen.

Maar sociale professionals zijn geen artsen. Hun kracht ligt ook niet in een operatie of het voorschrijven van medicijnen, maar in het vermogen om het dagelijks leven van mensen weer draaglijk te maken, weer glans te geven, van perspectief te voorzien. Dat is een opgave waarin ze niet alleen kunnen varen op hun professionele competenties, maar in hoge mate afhankelijk zijn van meewerkende anderen. Hoe betrokken ook, een sociale professional maakt geen onderdeel uit van het dagelijks leven: hij is eerder coach dan speler.

Er is jammer genoeg weinig precies onderzoek gedaan naar de succesvolle ingrediënten uit het handelingsrepertoire van sociale professionals. Wat werkt beter: een regelmatig een-op-een-contact of een systemische aanpak? Is er een effectiefste volgorde van handelingen? Wanneer kan je een beroep doen op steunsystemen? Wat dat betreft zijn therapeutische interacties, zeker in het Angelsaksische taalgebied, uitvoeriger onderzocht. Maar de resultaten daarvan stemmen niet echt optimistisch. Wat therapeuten willen, blijkt nogal eens hemelsbreed te verschillen van wat hulpvragers verwachten. Symptomen winnen het van contexten. Duidelijk is wel dat als therapeut en hulpvragers op een lijn zitten en hun interactie ook buiten de spreekkamer versterkt wordt door de sociale omgeving, dat dan de kans op verbetering en vooruitgang toeneemt.<sup>50 51</sup>

Sociale professionals zijn natuurlijk geen therapeuten. Ze staan een paar treden lager op de reputatieladder van de professionele orde. Maar dat zorgt er voornamelijk niet voor dat zij juist uitblinken in waar de therapeuten tekortschieten. Zij ontsnappen niet echt uit het klassieke hulpverleningsframe met zijn fixatie op een-op-een-relaties en met vaste procedures en protocollen. Als de medewerking stagneert of afspraken niet worden nagekomen, dan

Een sociale  
professional is  
eerder coach  
dan speler

50 Norcross, J.C. & Wampold, B.E., *Psychotherapy relationships that work*. Vol. 1. Evidence-based therapist contributions (3d ed.). New York: Oxford University Press. Zie ook dit interview met J. C. Norcross: [www.youtube.com/watch?v=oSQYh4ZZbqA](http://www.youtube.com/watch?v=oSQYh4ZZbqA)

51 Eerder uitgewerkt in Jos van der Lans (2010), *Eropaf*, pp. 105-106. Op basis van Kieran McKnown, *A guide to what works in family support services for vulnerable families*. Dublin, oktober 2000.



Er is nog lang  
geen afscheid  
genomen  
van het  
professionals-  
only-model

krijgen mensen al snel het etiket ongemotiveerd opgeplakt, wat impliciet een voorspelling is dat het niet gaat lukken. Het betrekken van het sociaal netwerk wordt alom als belangrijk gezien, maar om daar ook het contact op in te richten blijkt keer op keer een nagenoeg onmogelijke opgave.

'Wat je moet doen als je problemen hebt', zo leerde Rob van Pagée, destijds voorman van de Eigen Kracht-conferenties<sup>52</sup>, mij ooit, 'is de kring groter maken. Maar er is een cultuur ontstaan waarin mensen uit schaamte of schuldgevoel het tegenovergestelde doen: hoe dieper ze in de shit raken, hoe kleiner hun kring wordt, waarbij de hulpverlening ten slotte als laatste reddingsboei wordt vastgeklampt. Dan moeten professionals de kring niet klein houden, maar de schaamte- en schuldgevoelens doorbreken en de kring weer groter maken.'

Dat vereist dus, dat is de portee van hoofdstuk 4, een vorm van reprofessio- nalisering. Van garagehouder tot wegwacht, zo typeerde ik het in 2010 in mijn boek Eropaf! De nieuwe start van het sociaal werk. Bij een garage lever je je auto in om gerepareerd te worden, een wegwacht trekt er echter op uit, helpt bij urgente problemen, maar zorgt er vooral voor dat de motor weer aan de praat raakt. Dit type gedachtegoed vormde de grondslag om nagenoeg overal in het land na de decentralisaties van het sociaal domein wijkteams op de been te brengen: een instrument om tot contextgeoriënteerde hulpverlening te komen. Maar na vijf jaar moet de conclusie zijn dat de wijkteams overstelpt zijn met (individuele) hulpvragen en in de aanpak daarvan bovendien niet echt los zijn gekomen van hun institutionele erfenis. Er is nog lang geen afscheid genomen van het professionals-only-model, de zuigkracht van het zorgverlenen is sterker gebleken dan het systematisch oriënteren op de sociale omgeving en het mobiliseren van sociale hulpbronnen. De wegwachter is toch te veel gara- gehouder gebleven, hij schiet graag te hulp, maar leunt daarbij vooral op zijn eigen gereedschapskist en niet op hulpbronnen in de dagelijkse omgeving van mensen. Daar ligt dus nog een enorme opgave.



Die opgave pareren we alleen als we ook op een andere manier naar buur- ten en wijken gaan kijken. Daarvoor heb ik in hoofdstuk 5 de contouren geschetst. We weten eigenlijk heel veel van buurten en wijken. De statistie- ken, vaak geprojecteerd op kleurrijke stadskaarten, lijken zich elke dag te vermenigvuldigen. Er raast – zeker in kwetsbare wijken – heel veel publiek geld door de wijken, dat gaat over vele miljoenen. Alleen: we kijken er naar en kunnen er weinig mee. Ja, als de wijken rood kleuren kunnen we er meer geld in pompen. Vaak doen we dat ook, zij het meestal te laat.

Wat nodig is, is een manier van denken over en kijken naar al die cijfers waardoor ze betekenis krijgen voor het praktisch handelen, én van bewo- ners, én van professionele krachten. Daarvoor moeten we naar buurten en wijken gaan kijken als sociale ecosystemen. Dat wil zeggen: als systemen waarin de levende krachten met elkaar verband houden, verbonden zijn, waar afhankelijkheden en steunsystemen aanwezig zijn.

52 [www.canonsociaalwerk.eu/nl\\_wmo/details.php?cps=12&canon\\_id=347](http://www.canonsociaalwerk.eu/nl_wmo/details.php?cps=12&canon_id=347)

## Intermezzo

# Het Preston-model

Een van bijzondere kenmerken van de Nederlandse samenleving is de strikte scheiding tussen wat wij het sociaal domein noemen en het economische domein. Dat zijn in ons land twee gescheiden werelden die nauwelijks enige verwevenheid vertonen, ondanks mooie beleidsvoornemens om de twee domeinen op elkaar te betrekken. Die scheiding maakt het ook moeilijk om ons iets voor te stellen bij een begrip als gemeenschapseconomie. Als in Nederland een bedrijf winst maakt of als een non-profit instelling een positief saldo boekt, dan komt die ten goede aan de ondernemers of wordt die toegevoegd aan de reserves. Maar het idee dat de meeropbrengst ten goede zou komen aan de lokale gemeenschap en geherinvesteerd zou worden ten gunste van de gemeenschap, is in ons land bijna onbestaanbaar.

Hoofdstuk 5 is een pleidooi om een sociaalecologische benadering te ontwikkelen waarin statistieken en antropologisch-sociologische waarnemingen elkaar aanvullen en versterken. Het is een benadering waarin kennis en ervaring bijeen gebracht worden. Daarvoor is een methode nodig, en buurtberaden over toekomstagenda's kunnen daarin functioneel zijn, en daarvoor is een plek nodig waar kennis en ervaring elkaar kunnen versterken, en ten slotte een instantie die de organisatie op zich neemt.

Helaas, van zo'n wijkgerichte ecosysteem-benadering zijn we nog ver verwijderd. Er is maar een instantie die dit kan doorbreken en dat is de overheid, de facto de hoofdleverancier van publieke geldstromen door de buurten. En dan met name de overheidsinstantie die het dichtst bij het alledaagse leven van mensen staat: de gemeente. Sinds de decentralisaties van 2015 zijn gemeenten daar ook steeds nadrukkelijker voor geroepen. Zeker in theorie, in de praktijk blijken gemeenten met dezelfde verkokering te worstelen als waar men in het sociaal domein regelmatig op vastloopt. De gemeente is opgeknipt in portefeuilles in het bezit van wethouders van uiteenlopende politieke pluimage en persoonlijke ambities. Geldstromen komen op gang in een gedetailleerde wereld van procedures, beschikkingen, subsidies, verantwoordingen en aanbestedingen die angstvallig in het oog gehouden worden door de juristen, controllers en accountants. Vernieuwing gaat via projecten die vaak los staan van de institutionele orde. Reden waarom er nadat de geldbronnen zijn opgedroogd en er een nieuw college aantreedt, vaak niets meer van wordt gehoord. Probeer in die weerbarstige realiteit maar eens zoiets als een sociaalecologische benadering te stimuleren en naar buurten en wijken te leren kijken als een sociaal ecosysteem. Dan moet je wel van hele visionaire huize komen. Dat vraagt bestuurlijke moed.

Minder  
werklozen,  
meer  
bedrijvigheid,  
grotere  
tevredenheid  
onder de  
bevolking

Maar het kan wel. Om te zien hoe, moeten we echter naar het buitenland. Een interessant voorbeeld van wat je gemeenschapseconomie zou kunnen noemen en wat de laatste tijd veel internationale belangstelling trekt, is Community Wealth Building, waarmee de Engelse gemeente Preston zich op de kaart heeft gezet.

Preston is met zo'n 115.000 inwoners een overzichtelijke stad in de regio Lancashire in Noord-West-Engeland. Zo'n tien jaar geleden, toen de stad in een economische malaise verkeerde en de werkloosheid snel toenam, besloten de bestuurders de draadjes van de lokale economie met elkaar in verbinding te brengen om zodoende een veerkrachtige en inclusieve economie voor de lokale gemeenschap tot stand te brengen. Het doel was om lokaal aangewend kapitaal niet steeds opnieuw te laten wegvloeien, maar ten dienste te brengen van inwoners en ondernemers van Preston en omgeving, zodat het gericht bij zou gaan dragen aan wat in het Engels zo mooi community wealth heet, wat ik maar even vertaal als gemeenschapswelvaart. Die aanpak heeft inmiddels furore gemaakt als het Preston-model.<sup>53</sup>

Bestuurders van de stad gingen met grote bedrijven in gesprek met het doel om hun uitgaven zoveel mogelijk regionaal te doen. Uiteraard begon de gemeente bij zichzelf en bij andere 'anchor' instituties, cruciale organisaties die met publiek geld hun werk doen, zoals ziekenhuis, onderwijs en wooncorporaties. Bij het inkopen en afzetten van diensten letten zij niet langer alleen op prijs/kwaliteit verhouding, maar ook op sociale impact voor de gemeenschap. Door die focus op lokale bedrijvigheid ontstaat er een vorm van circulaire lokale economie die ten goede komt aan de community wealth. Om aan de vraag te voldoen stimuleert de gemeente ook bedrijvigheid, zoals een wasserij. Ze zet een publiek fonds op dat met goedkope leningen lokale bedrijvigheid op weg helpt. Zo ontstaat iets wat je een economisch ecosysteem zou kunnen noemen, dat zich bewust oriënteert op het realiseren van publieke en maatschappelijke waarde. Nieuwe bedrijvigheid wordt ontwikkeld in de vorm van coöperaties, omdat lokaal en gedeeld eigenaarschap de betrokkenheid van de mensen die er werken vergroot.

Het Preston-model werkt, het aantal lokale bestedingen in de regio is in een relatieve korte periode verdubbeld, de inkoop binnen de regio steeg in drie jaar spectaculair van 38 miljoen naar 112 miljoen pond en de welvaart in de regio Lancashire is aantoonbaar toegenomen. Minder werklozen, meer bedrijvigheid, grotere tevredenheid onder de bevolking. Om meer greep te krijgen op de lokale economie wordt ook een lokale munt geïntroduceerd. Het model leunt op een sterk dirigerende lokale overheid, die creatieve verbindingen weet te maken en bedrijven meeneemt in de filosofie van het community wealth-programma. In het begin vraagt dat om overtuiging en leiderschap, maar naarmate het effect zichtbaarder wordt, wordt het lokaliseren van de economie en het realiseren van sociale waarde voor de gemeenschap een afweging die steeds vanzelfsprekender meegenomen wordt in economische beslissingen.

53 Voor meer informatie over het Preston-model, zie: [www.preston.gov.uk/article/1339/What-is-Preston-Model](http://www.preston.gov.uk/article/1339/What-is-Preston-Model), [www.preston.gov.uk/media/5367/Community-Wealth-Building-2-0-Leading-Resilience-and-Recovery-in-Preston-Strategy/pdf/CommWealth-ShowcaseDoc\\_web.pdf?m=637498454035670000](http://www.preston.gov.uk/media/5367/Community-Wealth-Building-2-0-Leading-Resilience-and-Recovery-in-Preston-Strategy/pdf/CommWealth-ShowcaseDoc_web.pdf?m=637498454035670000), en [www.preston.gov.uk/media/1792/How-we-built-community-wealth-in-Preston/pdf/CLES\\_Preston\\_Document\\_WEB\\_AW.pdf?m=636994067328930000](http://www.preston.gov.uk/media/1792/How-we-built-community-wealth-in-Preston/pdf/CLES_Preston_Document_WEB_AW.pdf?m=636994067328930000)

Het Preston-model begon toen het Verenigd Koninkrijk nog deel uitmaakte van de Europese Unie en dus moest voldoen aan de Brusselse aanbestedingsregels. Maar de regels laten toe dat er gewichten mogen worden gehangen aan beoordelingscriteria. Door aan lokale partijen veel extra gewicht toe te kennen, kon het Preston-model zich ontwikkelen. Maar men erkent in Noord-West-Engeland ook dat het na het verlaten van de Europese Unie een stuk gemakkelijker is geworden.

Preston staat overigens niet alleen. In het Verenigd Koninkrijk zijn er meer gemeenten die het aanjagen van de lokale economie op basis van community wealth hoog op de politieke agenda hebben gezet. In Birmingham, Oldham, Salford, Kirklees, Islington, Enfield, Southampton, Wakefield en Bristol zijn vergelijkbare processen gaande. Voor steeds meer mensen in het Verenigd Koninkrijk is dat het bewijs dat 'er een honger en een wens is om praktische wegen te vinden om de economie op zo'n manier te lokaliseren dat deze inclusiever werkt en dat de welvaartsgroei eerlijker ten goede komt aan de gemeenschap.'

Waarom zou dat in Nederland eigenlijk niet kunnen?

Waarom  
zou dat in  
Nederland  
eigenlijk niet  
kunnen?

## Zonder markt geen aanbesteding

# Gemeenschapskracht en samenlevingsopbouw

Daarmee zijn we aangekomen op de plek waar al deze voorbeschouwingen voor nodig waren: het stadhuis, de gemeenteraad en het college van B en W. Wat moeten die met dit betoog over de materiële noodzaak van publieke plekken (2), het echt serieus nemen van de stem van bewoners (3), het stimuleren van sociale dienstverlening die zich weet te verbinden met de sociale omgeving (4) en de noodzaak om buurten te beschouwen als sociale ecosystemen en daar met een sociaalecologische blik naar te kijken (5)? En hoe moet men, gelet op al deze condities, in gemeentelijke kringen omgaan met de verplichting om professioneel werk in de sfeer van zorg en welzijn om de zoveel jaar aan te besteden?

Om met dat laatste te beginnen. De aanbestedingsverplichting voor uit te besteden opdrachten en dus uitgaven van de overheid, gaat ervanuit dat er sprake is van een markt, waarin meerdere aanbieders opereren die in een eerlijke concurrentie moeten kunnen mededingen om een overheidsopdracht in de wacht te slepen. De procedure is in principe gericht op potentiële aanbieders die moeten aantonen hoe zij de zo precies mogelijk omschreven opdracht zo goed mogelijk tegen verantwoorde kosten zullen gaan volbrengen. Het gaat daarbij in het sociaal domein vooral om taken en verplichtingen die grote delen van de stad of zelfs de hele gemeente betreffen en die los van de specifieke contexten worden geformuleerd. Vandaar dat er zowel in de 'uitvraag' als in de ingediende voorstellen veelvuldig formuleringen te lezen vallen als 'het stimuleren van bewonersinitiatieven' of 'in nauw overleg met bestaande bewonersorganisaties'. Zelden worden ze met naam en toenaam genoemd.

Vol goede voornemens kunnen daardoor aanbieders meedingen die het nog steg kennen in een wijk. In feite is dat ook op meerdere plaatsen gebeurd, tot groot ongenoegen van bestaande welzijnsorganisaties en bewonersinitiatieven die het gevoel hadden dat plotsklaps een vreemde mogendheid hun wijk in kwam marcheren, met alle kennismakingsomslachtigheden die daar bij horen, en in het unheimische vooruitzicht dat dit tafereel zich over x jaar mogelijk zal herhalen.

De hele procedure is dus geënt op het denken in termen van een markt en daarom gefocust op de aanbieders, die zich zo goed mogelijk moeten zien te verkopen. Maar wie de lijn volgt van mijn betoog draait het eigenlijk hier om: de focus is niet gericht op aanbieders, maar op bewoners, op de sociale infrastructuur, op gemeenschapsvorming binnen een aangegeven gebied, zijnde een wijk of overzichtelijk deel van de stad. Het geld dat daarvoor ter beschikking komt is contextgebonden, is een investering in de unieke

situatie in een gebied, het is het voeden en tot stand brengen van gemeenschappelijkheid in een specifieke lokale context. Daarin spelen bewoners een hoofdrol, als producent van gemeenschappelijkheid en als gebruiker van dienstverlening. Die bewoners zijn niet om de vijf, zeven of negen jaar inwisselbaar, indachtig de aanbestedingslogica. Zij vormen geen markt, maar een – zij het gediversificeerde – gemeenschap, die publieke waarden voortbrengt op een aan de context gebonden en daarom unieke wijze.



Daarmee is de verplichting tot aanbesteding, zeker als het gaat om de vormen van financiering die betrekking hebben op de sociale basis of sociale infrastructuur, niet langer van toepassing. Terecht stelde Erik Dannenberg, oud-wethouder en voorzitter van Divosa, waarin de directeuren van de gemeentelijke sociale diensten zich verzameld hebben, onlangs op een congres van Sociaal Werk Nederland, dat het aanbesteden een instrument is waar gemeenten helemaal niet bedreven in zijn. 'Gemeenten zijn goed in directe relaties met uitvoerende instanties, niet in juridisch doorspekte procedures.' En dat geldt zeker voor die gemeentelijke afdelingen die inhoudelijke expertise hebben over het sociaal domein, die hun oren hebben moeten laten hangen naar juristen die gespecialiseerd zijn in het kijken naar de letter van de wet en niet naar de realiteit van het werk.

Gemeenten zijn, aldus Dannenberg, door de aanbestedingslogica overgeleverd aan juristen, adviseurs, aanbestedingsdeskundigen, onafhankelijke beoordelaars, externe krachten waarmee vaak voor vele tonnen kosten gemaakt worden die niet ten goede komen aan het doel waarvoor het geld bestemd is. En dan zwijgen we nog maar over de kosten die aanbidders moeten maken voor externe tekstschrijvers en aanbestedingsconsulenten om met hun aanbod zo succesvol mogelijk voor de dag te komen. Ook allemaal geld dat onttrokken wordt aan het feitelijke werk.

Ontsnapt aan de opgedrongen logica van de markt, kunnen gemeenten door de focus te verleggen van aanbidders naar de context en de sociale infrastructuur weer terugvallen op een instrument dat hen veel beter ligt: subsidiëring. Daarmee is het verhaal overigens niet af. Sterker, daarmee doemt direct een hele reeks aan hoe-vragen op: hoe geef je bewoners macht, hoe faciliteer je eigenlijk een sociale infrastructuur, hoe definieer je de sociale infrastructuur, hoe opereren welzijns- en zorgorganisaties in deze gebieden, hoe werken bewoners, professionals en gemeentelijke diensten echt samen? Afscheid nemen van de aanbestedingsverplichting betekent dus dat er voor ambtenaren, wethouders en relevante organisaties heel veel werk aan de winkel is. Als we willen gaan investeren in wijken als democratische arena's, waar gemeenschapskracht tot bloei kan komen, waarbij elk gebied zijn eigen tradities en accenten kent, dan zal een gemeente met een wijkgerichte visie moeten komen waarin zij vastlegt welke waarden en maatschappelijke kwesties voor haar van belang zijn. Met andere woorden: de gemeente zal het kader moeten schetsen op basis waarvan de sociale infrastructuur en gemeenschapskracht in de verschillende gebieden zich kan ontwikkelen. Binnen die kaders kan bijvoorbeeld door een BuurtTop aan een toekomstagenda worden gewerkt die de grondslag vormt voor financiering van activiteiten en organisaties. Dat doe je

De  
verplichting  
tot aan-  
besteding  
is niet  
langer van  
toepassing

Als we de  
vertrouwde  
kaders achter  
ons durven  
te laten, komt  
er creativiteit  
vrij

niet in een maand, dat is een proces van de lange adem. En politiek geduld, iets wat helaas een zeldzaamheid aan het worden is.

De gemeente geeft aan dat het bijvoorbeeld gaat om het stimuleren van: duurzaamheid (energietransitie, vergroening), leefbaarheid (ruimtelijke inrichting), zorgzaamheid & zorg (organisatie steunnetwerken, informele zorg), delen & herverdelen (deeleconomie), inclusiviteit & samenleven (zie ook hoofdstuk 3). De gemeenten stellen daar subsidies voor open, budgetten voor bewonersinitiatieven per wijk, maar kunnen voor grote vraagstukken zoals de energietransitie ook gemengde projectgroepen in het leven roepen, waarin ambtenaren, bewoners en vertegenwoordigers van instanties gezamenlijk aan planvorming werken. Denkbaar is ook dat bewonersinitiatieven trekkingsrechten krijgen voor ambtelijke ondersteuning of voor ondersteuning van welzijnsprofessionals. De heroprichting van wijkopbouworganen die als katalysator en ondersteuner van bewonersinitiatieven kunnen optreden, met buurtbewoners als toezichthouder, zou een goede stap kunnen zijn om de organisatie van de sociale basis op een andere leest te schoeien. Als we van onderop gaan bouwen, kan er veel veranderen. Bewoners kunnen in de vorm van visitatiepanels een rol krijgen in de kwaliteitsbewaking van de inzet van sociale professionals. Tegelijkertijd kunnen buurtorganisaties door het uitwisselen van ervaringen van elkaar gaan leren. Als we de vertrouwde kaders achter ons durven te laten, komt er ongetwijfeld heel veel creativiteit vrij. Niet alleen bij bewoners, maar ook bij professionals, ambtenaren en (politieke) bestuurders.

Waar we hier naar op zoek zijn, is niet alleen relevant – ik herhaal het nog maar eens – voor de financiering van het complexe sociale basis-sociale infrastructuur-sociaal domein, maar poogt tevens een basis te leggen voor het revitaliseren van de lokale democratie door gebiedsgerichte arena's te faciliteren waar mensen met elkaar in conclaaf kunnen over zaken die hun toekomst en hun leefomgeving aangaan. Wat hier aan de orde is, is dus niet een politieke verantwoordelijkheid van een wethouder die zorg en welzijn in zijn portefeuille heeft, maar een publieke strategie om de democratie deels te verleggen naar de directe leefomgeving van mensen. Niet in de laatste plaats om de toenemende polarisatie en het afnemende vertrouwen een arena te bieden waar de dialoog onontkoombaar is.



Dat is geen eenvoudige weg. Maar het is ook geen weg die totaal onbekend is. Een weg die bovendien op meerdere plaatsen al voorzichtig verkend wordt. Samen030 bijvoorbeeld, een platform van samenwerkende coöperatieve bewonersinitiatieven in Utrecht, heeft haar uitgangspunten voor een kanteling in de gemeentelijke financiering aan het papier toevertrouwd en is daar met de gemeente over in gesprek gegaan. Zij geven handen en voeten aan wat ik hier bepleit: zij willen een beweging van gemeenschapskracht op gang brengen en dus de organisatie van de sociale basis vanuit de leefomgeving vormgeven. In de ogen van deze Utrechters vraagt dat om andere organisatievormen en nieuwe diensten, met bewoners als (mede-)opdrachtgever, (co-)producent of ondernemer. En in een toekomstige financie-

ringsronde moet daar ruimte voor komen. Voor eigenaarschap, voor lokale sociale ondernemers. Zij schrijven: 'Geef sociale waarde, het bewonersbod en het creëren van tussenruimte hierin een prominente plek. Tussenruimte is een continue plek waar bewoners, gemeente en aanbieders samen leren en creëren, dit naast visitaties waaraan ook leden van de gemeenteraad deelnemen.'<sup>54</sup>

Wie goed naar Samen030 luistert, hoort niet direct een honger naar geld. Zij zijn vooral de piketplaatjes zat, het bureaucratische subsidiekorset, het getouwtrek en gekissebis. Zij willen weggkomen van de sfeer van concurrentie en competitie. Zij zijn op zoek naar productieve vormen van samenwerking, waarin bewoners een gelijkwaardige rol spelen. Zonder de betekenis van de inzet van de gemeente en professionals daarbij te bagatelliseren. Integendeel.

Die insteek sluit in zeker opzicht aan bij de ontstaansgeschiedenis van de samenlevingsopbouw in Nederland. Die geschiedenis laat zien dat naarmate de complexiteit van het samenleven toeneemt de natuurlijke vanzelfsprekendheid daarvan problematischer wordt en de behoefte om gemeenschapselijkheid te stimuleren en te organiseren groter. Zo is het ontstaan toen in de jaren vijftig de verzuilde organisatie van Nederland als ontoereikend werd ervaren om de gevolgen van de industrialisering en modernisering te ondervangen. Uit Amerika werd het begrip community organization geleend, in het Nederland vertaald als samenlevingsopbouw, en aan het nationale programma dat daaruit voortvloeide heeft menig buurthuis en clubhuis het ontstaan te danken gehad.

Toen in de jaren zeventig de bulldozers in de startblokken stonden om complete verpauperde volkswijken van de kaart te vegen ten faveure van asfaltbanen en metrolijnen en bewoners in verzet kwamen, wisten gezamenlijke projectgroepen van bewoners, ambtenaren en corporatiemedewerkers de stadsvernieuwing alsnog in goede banen te leiden. Opbouwwerkers waren daar veelal de drijvende krachten achter.

Nu staan we bijvoorbeeld met de energietransitie (in omvang nog veel groter dan de stadsvernieuwing uit de jaren zeventig en tachtig), met alsmaar verder afnemend vertrouwen in de overheid, met groeiende desinteresse en regelrechte afkeer van de politiek, met een door sociale media opgestuwde polarisatie, opnieuw voor een grote uitdaging om te investeren in de samenleving. En daarbij moeten we ook nog eens de dramatische gevolgen van drie decennia neoliberal beleid ten opzichte van de publieke sector te boven zien te komen. Dat kan alleen door op het niveau van het dagelijkse leven nieuwe impulsen van overleg, besluitvorming en daadkracht te realiseren. Dat kan door de geest van gelijkwaardige samenwerking in buurten en wijken te laten neerdalen. Zo ging dat in de jaren vijftig, en met de nodige moeite ook in de jaren zeventig. Waarom zou dat nu niet meer kunnen?

Dat is geen utopie, geen harmonieuze voorstelling, dat is ook geen weg die zonder wrijving begaan zal kunnen worden. Integendeel: buurtbewoners

Buurt-  
bewoners zijn  
net mensen,  
met de daarbij  
horende  
neiging tot  
meningsver-  
schillen en  
belangen-  
behartiging

54 [www.samen030.nl/documents/AdviesZeggenschapbijaanbestedingenDEF.pdf](http://www.samen030.nl/documents/AdviesZeggenschapbijaanbestedingenDEF.pdf)



zijn net mensen, met de daarbij horende neiging tot meningsverschillen en belangenbehartiging. Dat zal in sommige gevallen tot dilemma's, consternatie en schandalen leiden. Tot keuzes die niet iedereen welgezind zijn. Zonder onenigheid geen democratie. Maar een democratie zonder arena's voor deliberatie, voor burgerberaad, voor eigenaarschap, voor gemeenschapsvorming en sociale actie verliest met de dag aan geloofwaardigheid. Precies dat is wat nu aan de hand is. De honger om het sociaal domein anders aan te sturen en gemeenschapskracht tot ontwikkeling te brengen is groot. Daarom moeten we samenlevingsopbouw van een 21e-eeuwse invulling gaan voorzien. Vanuit de wijken, vanuit burgers, bewoners, vanuit stadhuizen en gemeenteraden en maatschappelijke instituties. Op basis van een samen geformuleerde toekomstagenda, met meerjarige wijkbudgetten.

Van onderop dus. Met geduld en lange adem. Met vallen en opstaan.

## Epiloog

# De ontsnappingsroute

Laat ik me het onmogelijke voorstellen. Wethouders, ambtenaren en gemeenteraadsleden van een grote gemeente hebben zich door dit essay geworsteld en zijn tot het inzicht gekomen dat zij afscheid willen nemen van het sturen van het sociaal domein op basis van aanbesteden. Zij willen het zwaartepunt gaan verleggen naar wijken en daar de bewoners een dragende rol gaan geven. Zij melden zich bij mij en stellen mij de voor de hand liggende vraag: hoe pakken we dat aan? Wat is de route om echt wezenlijk aan het aanbesteden en alles waar dat voor staat te ontsnappen? Wat zou jij doen als je in onze positie zou vertoeven?

Pfff.... Ik zou natuurlijk stamelen dat het makkelijker is problemen te beschrijven dan ze concreet op te lossen (maar dat wisten ze natuurlijk al). Ik zou melden dat er geen handboek voor is en ook nooit zal komen en dat het zaak is om alle creativiteit en denkkraft binnen en buiten het stadhuis voor de omslag te mobiliseren (gaan we doen, zullen ze zeggen). Ik zeg dat het een proces is van de lange adem. Dat je niet kunt verwachten dat bewoners juichend de rollen zullen omdraaien, als je ze min of meer machteloos hebt gemaakt (daarom benaderen we jou, is de reactie). Ik vervolg dat het om een andere mindset gaat die niet alleen op papier moet bestaan, maar tot in het DNA van het gemeentelijke apparaat moet doordringen. En dat ook de politiek uit een ander vaatje moet gaan tappen (we gaan ons best doen, beloven ze).

Oké, oké, de aanhouder wint, ook in onvoorstelbare verhalen.

Pin me er niet op vast, zeg ik tenslotte, maar ik zou het proces proberen zo zorgvuldig mogelijk te ontwerpen. Door eerst een aantal contouren te schetsen en cruciale onderdelen in het vizier te krijgen. Dan denk ik hieraan:

### 1. Uitgangspunten

Als gewenste veranderingen tijd vergen en een breuk vormen met het verleden, dan is het verstandig om daar in een gemeente consensus op te organiseren. Dat wil zeggen op basis van een evaluatie van het verleden en een keuze voor een andere aansturing die wijkgericht zal zijn en een dragende rol van bewoners mogelijk maakt, besluit de gemeente in de toekomst niet langer te kiezen voor het bestuurlijk instrument van aanbesteden. De gemeente neemt expliciet en doelbewust afscheid van het achterliggende idee dat het een markt betreft en kiest daarbij nadrukkelijk voor een bottom-up beleid binnen het raam van publieke en maatschappelijke waarden die met deze van-onderop-aanpak gerealiseerd moeten worden.

Daarbij geeft de gemeente zo nauwkeurig mogelijk aan:

- Op welke financieringsbronnen dat besluit betrekking heeft en hoe deze op een nader te bepalen termijn kan worden omgezet in meerjarige wijkbudgetten;

## Wat is de route om echt wezenlijk aan het aanbesteden te ontsnappen?

- Wat de doelen (publieke waarden, zie p. 44) zijn die de gemeente wenst te bereiken;
- Dat het veranderingsproces onderdeel uitmaakt van een democratiseringsagenda, waarin de lokale democratie buiten de oevers van het stadhuis treedt om binnen politieke kaders medezeggenschap op het niveau van wijken te realiseren;
- Via welke stappen en met behulp van welke instrumenten (zoals bijvoorbeeld soorten dataverzameling, raadpleging bewoners, organisatie Buurt-Top, opstellen toekomstagenda's, inzet opbouwwerk) de gemeente het proces gaat inrichten om de omslag daadwerkelijk mogelijk te maken;
- Wat de tijdspanne is om de nieuwe aanpak tot ontwikkeling te laten komen, waarbij zorgvuldigheid en geduld het moeten winnen van de politieke behoefte om snel af te rekenen. Het betreft hier zeker een veranderingsproces dat de termijn van een gemeenteraadsperiode zal overschrijden. Nieuwe instrumenten worden behoedzaam geïntroduceerd (pilots, proeftuinen), er gelden heldere overgangperiodes;
- Wie de partijen zijn die in het veranderingsproces worden betrokken, wat van hen verwacht wordt en in welke vorm zij hun bijdrage kunnen gaan leveren;
- Wat de rol van politiek is in dit proces en hoe zij die rol gaat invullen;
- Welke indeling van wijken de gemeente hanteert om de veranderingsoperatie te laten landen.

### 2. Wijken in beeld

Wijken vormen het laboratorium van de nieuwe sturingsfilosofie. Daarom is het van belang om alle vormen van kennis te verzamelen en interpreteren. Dat betreft uiteraard alle statistische data die sinds jaar en dag over wijken in Nederland centraal maar ook lokaal worden verzameld. Dat is op zichzelf nuttige, maar puur cijfermatige kennis. Deze moet worden aangevuld door:

- In kaart te brengen welke publieke plekken er zijn in de wijk (zie hoofdstuk 2): waar ontmoeten mensen elkaar, waar kunnen ze vergaderen;
- Een schets te maken van de ontstaansgeschiedenis van de wijk, de verschuivingen en ontwikkelingen die er hebben plaats gevonden en de spanningen die daardoor voor het voetlicht traden;
- De zogenoemde sterkhouders te lokaliseren. Deze term komt uit de teamsport en duidt spelers aan die een bovengemiddelde waarde hebben voor het team. Zulke mensen of wellicht groepjes mensen zijn ook in een wijk te traceren. Zij zijn informanten, gesprekspartner, meedenkers;
- Informele structuren in kaart te brengen, en de vraag of die lokaliseerbaar zijn;
- Bewonersinitiatieven/organisaties/platforms te inventariseren. Welke veerkracht zit er in de wijk?
- De aanwezige professionele inzet in beeld te brengen, en de vraag in welke mate deze wijkgebonden is.
- (Goed lopende) samenwerking tussen bewonersinitiatieven/organisaties/platforms en professionals te identificeren.

Het aldus samenstellen van een wijkbeeld is geen kwestie van traditioneel beleidsonderzoek, met zijn focus op probleemstatistieken. Er zijn antropologische en sociologische vaardigheden en oriëntaties nodig om het adequaat in te vullen, alsmede de inbreng van wijkbewoners en professionals die werkzaam zijn in de wijk. Vervolgens zijn er meerdere gespreksrondes nodig om de informatie betekenis te geven. Dat is nieuw en een intensief proces. Om die reden is het goed om een of twee pilotwijken aan te wijzen waar het maken van een adequaat wijkbeeld beproefd kan worden.

Uiteindelijk moet een wijkbeeld informatie leveren over wat er in een wijk nodig is om bewoners een dragende rol te geven in de sociaal-maatschappelijke ontwikkeling van de wijk. Een wijkbeeld kan aanleiding zijn om in wijken wijkopbouwpunten op te richten die als taak hebben om die initiatieven te versterken die kunnen bijdragen aan de sociale veerkracht van de wijk.

### 3. Wijktoekomstagenda

Het wijkbeeld is de grondlegger van het gesprek over de toekomst van de wijk in de vorm van een BuurtTop die zich buigt over de vraag waar de wijk over vijf of tien jaar wil staan en op welke wijze de wijk denkt bij te dragen aan de algemeen geformuleerde publieke doelen die de gemeenteraad heeft meegegeven aan de lokale overheid. Uiteraard kunnen bewoners daar ook hun eigen doelen aan toe voegen of er onderdeel van maken.

Zo'n BuurtTop is een zorgvuldig voorbereide samenkomst van bewoners, aangevuld met betrokken ondernemers en met de wijk verbonden sociale professionals en ambtenaren. Tijdens zo'n BuurtTop moet er hardop gedroomd kunnen worden, wat zouden we met elkaar willen bereiken? Wat is een gezamenlijke agenda? De precieze uitvoering en de verantwoordelijkheidsverdeling volgt als vanzelf later.

Het succes van een BuurtTop is – het kan niet vaak genoeg gezegd worden – geheel afhankelijk van de kwaliteit van de voorbereiding, die soms meer dan een jaar in beslag kan nemen. Waar mogelijk wordt een bewonersorganisatie daartoe geëquipeerd. Mocht die niet voorhanden zijn, dan kan via een wijkopbouwpunt het organisatorische vermogen worden opgebracht. De wijktoekomstagenda wordt in een aansprekend document over de hele wijk verspreid.

### 4. Wijkbudgetten en uitvoeringspraktijk

Op basis van de wijkbeelden ontwikkelt de gemeente een systematiek om tot wijkbudgetten te komen. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de gemeenteraad, de intentie moet zijn om tot meerjarige budgetten te komen, met termijnen die duurzame relaties mogelijk maken.

De gemeente gaat in overleg met betrokkenen op zoek naar organisatorische vormen waarin wijkbewoners als (mede-)opdrachtgever van professionele dienstverlening kunnen fungeren of daar een sturende stem in krijgen.

Een substantieel deel van de wijkbudgetten dient voor organisatorische ondersteuning van bewonersorganisaties die verantwoordelijkheid dragen

Wijs  
pilotwijken  
aan waar het  
maken van  
een adequaat  
wijkbeeld  
beproefd kan  
worden

om publieke waarden te realiseren die de gemeente met haar financiering wil stimuleren.

De gemeente experimenteert met trekkingsrechten/vouchers voor bewonersinitiatieven die maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen.

### **Faciliterend vermogen**

Bewoners die initiatief willen nemen op kosten van de gemeenschap, oftewel door gebruik te maken van publieke gelden, worden tot op heden nogal eens op demotiverende wijze het systeem in gezogen. Ze moeten zich door ingewikkelde subsidieportalen worstelen, uitgebreide plannen schrijven, voldoen aan minutieus beschreven verantwoordingsvereisten en als het enigszins in de papieren loopt ontkomen ze niet aan de (dure) regels van de accountant. Hoe actiever ze worden, hoe groter hun administratieve verplichtingen.

Om vanuit wijken een bottom-up benadering tot stand te kunnen brengen, dienen deze initiatieven veel directer ondersteund te worden in hun administratieve verplichtingen. Waarom moet iedere wijkorganisatie zijn eigen boekhoudkundig pakket gaan kopen en langdurig op zoek gaan naar penningmeesters? Waarom zou er niet een administratieve, publiekelijk gefinancierde, niet commercieel gedreven infrastructuur tot stand kunnen komen die tot doel heeft administratieve verplichtingen te versoepelen, zo nodig werkgeversfuncties over te nemen, contracten met zzp'ers makkelijker te maken. Hoe vreemd is het om te bedenken dat welzijnsorganisaties hierin een rol zouden kunnen spelen? Waarom ingewikkeld blijven doen als het mogelijk is om het makkelijker te maken?

### **Lerend vermogen en interactieve kwaliteitsbewaking**

Verantwoording en kwaliteitsbewaking is essentieel bij publieke uitgaven voor bewonersinitiatieven, samenlevingsopbouw en vormen van wijkgerichte professionele dienstverlening.

Bij de omslag die hier aan de orde is, hoort een veel dynamischer vorm van verantwoording en kwaliteitsbewaking. Een vorm die minder gericht is op controle en meer op leren. Een vorm ook waarin bewoners van wijken een rol kunnen spelen. Bijvoorbeeld met behulp van visitatiebezoeken aan andere delen van de stad, maar ook door succesvolle initiatieven in de gemeentelijke etalage te zetten, of door over bepaalde onderwerpen ervaringsconferenties te organiseren. Verzin het maar. Juist als elke wijk zijn eigen toekomst mag ontwerpen, is investeren in onderlinge uitwisseling en het verspreiden van inspiratie cruciaal. Tegelijkertijd met het op gang brengen van het veranderingsproces kunnen daar creatieve vormen voor ontstaan en dat is een belangrijke pijler voor het succes.

Hier stop ik. Het wordt teveel. Ik zie aan mijn gemeentelijke gesprekspartners dat het ze duizelt. Ze hebben aantekeningen gemaakt. Ze maken dankbaar gebruik van de stilte die er valt en kijken elkaar aan. Een van hen neemt het woord: 'We gaan het allemaal wat laten bezinken en op een rijtje

zetten.' Het is een teken dat het gesprek, misschien moeten we het een monoloog noemen, ten einde loopt. Notebooks worden dichtgeslagen, stoelen schuiven, mobieltjes worden geopend om de gemiste berichten te bekijken. Ho, wacht even, zeg ik. Zal ik jullie ook nog vertellen waarom het niet gaat lukken?

Ze kijken me verbaasd aan. Pardon? Het is in Nederland bij het formuleren van gewenst beleid niet bepaald gebruikelijk om meteen te benoemen waarom het niet zal lukken. Een van de onuitgesproken veronderstellingen van beleid is nu juist dat het in principe altijd lukt, ook al weten we uit ervaring dat voorgenomen beleid zelden zo uitpakt als bedoeld. Sterker, dat er nogal eens weinig van terecht komt.

Omdat heel veel van de elementen in dit essay al heel vaak onder woorden zijn gebracht en zelfs als beleidsvoornemens zijn geformuleerd, vind ik het verstandig om toch wat van deze contra-indicaties in ogenschouw te nemen, leg ik mijn toehoorders uit. Misschien kan je er dan rekening mee houden.

Oké, laat maar horen, reageren ze. Ik steek opnieuw, voor de laatste keer, van wal.

1. Allereerst is het de vraag of gemeenten dit echt *kunnen*. Hebben ze het intellectuele en gezaghebbende vermogen in huis om dit proces op een inspirerende wijze vorm te geven? Het is geen kwestie van 'beter luisteren' naar burgers. Nee, het is leiding geven aan sociaal-maatschappelijke processen, richting geven aan samenlevingsopbouw, zonder de dienst te willen uitmaken. Dat vraagt veel.

Dat is veel meer dan beleid maken, dat is inspiratie brengen. Dat is niet iets waar ambtelijke diensten zich de laatste jaren in hebben bekwaamd. Meer en meer zijn ze de vormgevers van processen geworden: procedures zijn maatgevend, inhoudelijke kennis uitdragen is ondergeschikt. Onderzoeksvragen, inventarisaties en beleidsverkenningen zijn uitbesteed aan consultants en externe bureaus, wat heel veel beleidsproza heeft opgeleverd maar zelden inspiratie of engagement.

De verandering waar we nu voor staan vraagt niet alleen om sociologisch vermogen en een antropologische blik, maar nog meer om een vorm van eigenaarschap. Als de nieuwe aanpak afhankelijk wordt van ingehuurde externen, dan is het misschien beter er niet aan te beginnen. Wie twijfelt over het vermogen van het ambtelijk apparaat, moet niet groots beginnen, maar met behulp van pilots een voorhoede creëren die de weg wijst.

2. In de tweede plaats is het een kwestie van *durven*. Er kleven veel risico's aan. Juristen, rekenkamers, controllers, accountants – velen zullen zich bij het stadhuis melden om te verklaren dat het niet kan, dat het niet mag, dat het onverantwoord is. Waarschuwingen die gretig weerklank zullen vinden in de media, binnen de politieke oppositie, waar men politieke

Het is  
verstandig  
contra-  
indicaties in  
ogenschouw  
te nemen

ambtsdragers graag ziet bungelen. Om dat risico bij voorbaat te vermijden is vandaag de dag angstvalligheid troef geworden, vastgezet in dichtgetimmerde procedures. Waarbij nogal eens geldt, hoe groter de gemeente, hoe ondoordringbaarder en moerassiger.

Wie wil ontsnappen aan het aanbesteden moet zich dus realiseren dat daarmee een heel web van regelingen, zekerheden, twijfelzaaiers, angstvalligheden en juridische werkgelegenheid in het geweer komt. Het vereist politieke en ambtelijke heldenmoed om dan de poot stijf te houden. Hoeveel is daarvan binnen gemeentelijke constellaties nog aanwezig?

3. En dan is er nog het vraagstuk van het *willen*. Het loflied op burgers is inmiddels in alle toonsoorten gezongen en in duizenden beleidsnota's opgeschreven. Zonder dat het veel zoden aan de bestuurlijke dijk heeft gezet. Dat maakt de vraag gerechtvaardigd: willen overheden het eigenlijk wel? Willen ze zeggenschap loslaten, controlezucht minimaliseren, vertrouwen schenken? Willen ze echt midden in de leefwereld een rol van betekenis vervullen? Willen de ambtelijke medewerkers in de avonduren de boer op, als het nodig is? Willen ze buiten de oevers van het vertrouwde stadhuis treden? Of zeggen ze het alleen maar, zoals onder de veilige deken van beleidsvoornemens heel veel goede voornemens verwoord worden waar de facto weinig van terecht komt? Is er echt een politieke en ambtelijke wil om de democratie daadwerkelijk te vitaliseren en te verplaatsen, zonder dat van te voren precies vast staat waar dat toe leidt?

Eigenlijk is het ontsnappen aan aanbesteden het spreekwoordelijke topje van de ijsberg, zo besluit ik mijn verhaal, dat, ik geef het toe, langzaam maar zeker het karakter van een onheilstijding heeft aangenomen. Het deel dat we niet zien is veel groter dan wat we boven de oppervlakte waarnemen. Maar in dat grote massieve deel is het aanbesteden wel geworteld en vergroeid. Daar heb je dus mee te maken. Daar kun je niet omheen.

Vergis ik mij of zie ik tekens van doffe wanhoop in de ogen van mijn gemeentelijke gehoor?

Doorgaan op  
dezelfde weg  
kan niet

Maar er is hoop, zo besluit ik: ijsbergen smelten tegenwoordig. Ze kraken en piepen, ze steunen. Voor het klimaat is dat een drama waarvan de gevolgen niet te overzien zijn, maar in onze bestuurscultuur biedt het wellicht een kans om echt de bakens te verzetten. Het moet, de overheid zucht onder haar eigen onvermogen, het vertrouwen daalt net zo hard als de zeespiegel stijgt. Doorgaan op dezelfde weg kan niet. We moeten ontsnappen aan de macht der gewoonte. Er zit niks anders op. Ik weet niet of ze daarmee echt gerustgesteld zijn als ik het gezelschap even later uitlaat. Ik heb ze misschien een beetje te veel ontmoedigd, verwijt ik mezelf.

Maar direct daarop prijs ik me gelukkig dat het hele verhaal verzonnen is. Stel je voor dat het echt gebeurd zou zijn?

# Samenvatting

In 2021 schreef Jos van der Lans in opdracht van het LSA het pamflet *Het dogma aanbesteden ... en waarom wij het in het sociaal domein achter ons moeten laten*. Het was een van de eerste uitgewerkte kritieken waarin op een systematische manier de destructieve effecten van het aanbesteden in kaart werden gebracht. Maar als antwoord op de vraag wat dan het alternatief voor het aanbesteden zou kunnen zijn, gaf Van der Lans op het einde van zijn betoog slechts een ruwe schets. Reden voor Movisie om hem uit te dagen zijn visie op een alternatieve wijze van sturen uit te werken. Dit essay is daarvan het resultaat.

## Geen markt

Zijn remedie is eigenlijk verrassend simpel: zorg dat er geen sprake is van een markt. Aanbesteden is nodig wanneer er sprake is van een overheidsopdracht in een markt, waarin meerdere aanbieders opereren die in een eerlijke concurrentie kunnen mededingen om de overheidsopdracht in de wacht te slepen. Maar als het startpunt niet gericht is op de aanbieders, maar op bewoners, op de sociale infrastructuur, op gemeenschapsvorming binnen een aangegeven gebied, zijnde een wijk, een dorp of overzichtelijk deel van een stad, dan is het geld dat daarvoor beschikbaar komt een investering in de unieke situatie in een specifieke lokale context. Daarin spelen bewoners een hoofdrol, zij vormen geen markt, maar een – zij het gediversificeerde – gemeenschap, die publieke waarden voortbrengt op een aan de context gebonden en daarom unieke wijze. In het realiseren daarvan kunnen zij door de overheid gesubsidieerd worden zonder dat daarvoor het aanbestedingsinstrument moet worden aangewend.

Maar daarmee is de kous, aldus Van der Lans, niet af. Integendeel, daarmee ontstaat de verplichting om bestuurlijke instrumenten te ontwikkelen die durven te rekenen met de unieke situatie van elk gebied. Die instrumenten moeten ontwikkeld worden op basis van kennis van de lokale contexten. Van der Lans onderscheidt daarbij vier 'bouwstenen', dat wil zeggen grondslagen waarop de subsidiëring van gemeenten vorm kan krijgen.

### 1. Ontwikkel kennis van en inzicht in publieke plekken

Aansluitend op het werk van de Amerikaanse sociologen Ray Oldenburg (*Third places*) en Eric Klinenberg (*Palaces for the People*) houdt Van der Lans een pleidooi voor het belang van publieke plekken, de fysieke infrastructuur waar mensen tot elkaar kunnen komen en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid tot gelding kunnen brengen. Door de macht van het geld en de logica van het vastgoed zijn die plekken onder druk komen te staan en is het denken erover verschaald. Van der Lans pleit voor hernieuwde sociologische verbeeldingskracht op dit terrein. Geen wijkbeleid zonder visie op de publieke plekken waar bewoners zich kunnen organiseren, geen participatiesamenleving zonder een wijkgericht zicht op de plekken waar mensen het gemeenschappelijke kunnen realiseren. Dat is de fysieke basis.



Van der Lans  
onderscheidt  
vier  
'bouwstenen'  
waarop de  
subsiëring  
van  
gemeenten  
vorm kan  
krijgen

## **2. Neem bewoners echt serieus**

Over burgerparticipatie is inmiddels een bibliotheek vol geschreven, maar het daadwerkelijk realiseren daarvan is in handen van incidenten, projecten, toeval en uiteindelijk bestuurlijke onwil. Van der Lans houdt een pleidooi om systematisch die voorwaarden te realiseren op basis waarvan mensen publieke verantwoordelijkheid kunnen nemen. Niet in de vorm dat ze de macht zouden moeten grijpen, maar wel dat ze bepalend en sturend kunnen zijn als het gaat om de toekomst van de leefomgeving en het realiseren van publieke waarden als duurzaamheid, inclusie, veiligheid, zorgzaamheid. Buurtrechten kunnen daarbij helpen, maar belangrijker is het realiseren van een sociale infrastructuur waarin deze vorm van zeggenschap zich kan ontwikkelen. Hernieuw de samenlevingsopbouw, schoei deze op een moderne leest, is zijn boodschap.

## **3. Breek het *professionals-only-model* open**

Van der Lans pleit voor het reprofessionaliseren van sociale professionals die in buurten en wijken hun werk verrichten. De dominante praktijk is nog steeds dat professionals zich over een probleem ontfermen, een strategie ontwerpen en over de afgesproken richting met de cliënt het contact blijven onderhouden. Dit cliëntgerichte handelen is het historische residu van het aloude dominante medische model, waarin de arts als reparateur van lichamelijk ziekte naar voren trad en de patiënt zich aan zijn deskundigheid overleverde. Die grondhouding is in het sociaal domein nooit overwonnen. Maar de kracht van sociale professionals ligt vooral in het vermogen om het dagelijkse leven van mensen weer draaglijk te maken, weer glans te geven, van perspectief te voorzien. Dat is een opgave waarin ze niet alleen kunnen varen op hun professionele competenties maar in hoge mate afhankelijk zijn van meewerkende anderen. Dat vereist dus een vorm van reprofessionalisering, waardoor professionals zich een grotere contextgevoeligheid toe-eigenen, kennis hebben van buurten en daarin functionerende netwerken, waardoor zij veel adequater in staat zijn om sociale hulpbronnen te mobiliseren en kunnen ontsnappen aan de individualiserende zuigkracht van het dominante zorgdenken.

## **4. Zie buurten als sociale ecosystemen**

We weten eigenlijk heel veel van buurten en wijken. Wat nodig is, is een manier van denken en kijken naar die cijfers waardoor ze betekenis kunnen krijgen voor het praktisch handelen, én van bewoners, én van professionele krachten. Daarvoor moeten we naar buurten en wijken gaan kijken als sociale ecosystemen. Dat wil zeggen: als systemen waarin de levende krachten met elkaar verband houden, verbonden zijn, waar afhankelijkheden en steunsystemen aanwezig zijn. Van der Lans pleit ervoor om een sociaalecologische benadering te ontwikkelen waarin statistieken en antropologisch-sociologische waarnemingen elkaar aanvullen en versterken. Het is een benadering waarin kennis en ervaring bijeen gebracht worden. Daarvoor is een methode nodig, en buurtberaden over toekomstagenda's kunnen daarin functioneel zijn. Daarvoor is een plek nodig waar kennis en ervaring elkaar kunnen versterken, en ten slotte een instantie die daar de organisatie van op zich neemt.

## Lange adem

Ontsnappen aan aanbesteden is, zo maakt Van der Lans duidelijk, niet een kwestie van drukken op de reset knop, maar een proces van lange adem. De voorwaarden voor een effectieve gebiedsgerichte sturing van het sociaal domein zijn nog lang niet gerealiseerd. Er moet nog veel voor- en denkwerk gedaan worden. Gemeenten zouden hierin een regisserende en kaderstellende rol moeten vervullen. In zijn epiloog geeft Van der Lans een eerste aanzet over hoe gemeenten daarbij te werk moeten gaan. Daarbij gaat het onder meer om het vaststellen van heldere politieke uitgangspunten en kaders, het vergaren van relevante wijkkennis, het met bewoners en professionals opstellen van wijktoekomstagenda's, het investeren in faciliterend vermogen en het introduceren van dynamische vormen van kwaliteitsbewaking. Dat is een majeure opgave zowel met betrekking tot het vergaren van kennis als het creëren van de materiële voorwaarden, die de vierjarige zittingstermijn van een college gemakkelijk overtreft. Politiek ongeduld werkt hier contraproductief, zo waarschuwt Van der Lans. Gemeenten moeten zich deze verandering echt eigen maken, als ze daarbij gaan varen op de inhuur van externen en consultants, kunnen ze er beter niet aan beginnen.

## Revitaliseren democratie

Maar de urgentie om deze richting in te bewegen groeit met de dag. Van der Lans polemiseert in zijn essay met de gangbare opvatting dat de sociale basis functioneel is voor het organiseren van zorg- en welzijnsdienstverlening. Zo wordt het altijd in de plaatjes voorgespiegeld, als onderste etage van een zorgpyramide. Dat is in zijn ogen een veel te beperkte voorstelling van de betekenis van een levendige en vitale sociale infrastructuur in buurten en wijken. Dat is niet alleen van belang voor de zorg, maar voor de grote vraagstukken waar onze samenleving mee kampt. Klimaatverandering en energietransitie (in omvang nog veel groter dan de stadsvernieuwing uit de jaren zeventig en tachtig) en het alsmaar verder afnemend vertrouwen in de overheid vragen om nieuwe impulsen van overleg, besluitvorming en effectief bestuurlijk handelen. Buurten en wijken zijn daarom niet zozeer voorportalen voor een betere organisatie van het sociale domein, maar arena's waar we de democratie kunnen vitaliseren, onmisbaar om de grote problemen van onze tijd het hoofd te bieden. Daarom, zo concludeert Van der Lans, moeten we samenlevingsopbouw van een 21e-eeuwse invulling gaan voorzien. Vanuit de wijken, vanuit burgers, bewoners, vanuit stadhuizen en gemeenteraden en maatschappelijke instituties. Er staat namelijk veel, heel veel op het spel.

# Literatuur

In de voetnoten wordt in de meeste gevallen verwezen naar direct beschikbare digitale bronnen. Hieronder een overzicht van de publicaties die in algemene zin als (inspiratie) bronnen zijn gebruikt voor dit essay.

De Boer, N. & Van der Lans, J. (2011). *Burgerkracht. De toekomst van het welzijnswerk in Nederland* [Essay]. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

De Boer, N., & Van der Lans, J. (2014). *DECENTRAAL. De stad als sociaal laboratorium*. Amsterdam: Augustus | Contact.

De Moor, T. (2013). *Homo Coöperans. Instituten voor collectieve actie en de solidaire samenleving* [Oratie]. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Hilhorst, P. & Van der Lans, J. (2013). *Sociaal doe-het-zelven. De idealen en de politieke praktijk*. Amsterdam: Augustus | Contact.

Klinenberg, E. (2018). *Palaces for the People: How Social Infrastructure Can Help Fight Inequality, Polarization, and the Decline of Civic Life*. New York: Crown.

Krijnen, H. & Van der Lans, J. (2021). *Canon samenlevingsopbouw*. Amsterdam: Vereniging Canon sociaal werk.

Lengkeek, A. & Kuenzli, P. (2022). *Operatie wooncoöperatie. Uit de wooncrisis door gemeenschappelijk bezit*. Haarlem: trancity, Valiz.

Linders, L. (2010). *De betekenis van nabijheid. Een onderzoek naar informele zorg in een volksbuurt* [Proefschrift]. Tilburg: Universiteit van Tilburg.

Oldenburg, R. (1989). *The Great Good Place: Cafes, Coffee Shops, Bookstores, Bars, Hair Salons, and Other Hangouts at the Heart of a Community*. New York: Paragon House.

Oldenburg, R. (2001). *Celebrating the Third Place: Inspiring Stories About the Great Good Places at the Heart of Our Communities*. Chicago: Avalon Travel Publishing.

Putters, K. (2019). *Veenbrand. Smeulende kwesties in de welvarende samenleving*. Amsterdam: Prometheus.

Rovers, E. (2022). *Nu is het aan ons. Oproep tot echte democratie*. Amsterdam: De Correspondent.

Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken, kleiner doen. Een oproep*. Amsterdam: Prometheus.

Van der Lans, J. (2010), *Erop af!. De nieuwe start van het sociaal werk*. Amsterdam: Augustus | Contact.

Van der Lans, J. (2020). *De marktwerking voorbij. Samenlevingsopbouw in de 21e eeuw*. Participatielezing 2020. Utrecht: Movisie | Socialevraagstukken.nl.

Van der Lans, J. (2020). *Het dogma aanbesteden... en waarom we het in het sociaal domein achter ons moeten laten*. Utrecht: Landelijk Samenwerkingsverband Actieve Bewoners.

Van Reybrouck, D. (2016). *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.

Wright Mills, C. (1959). *The Sociological Imagination*. Oxford: Oxford University Press.



kennis en aanpak van  
sociale vraagstukken

In dit essay zoekt publicist Jos van der Lans naar de – financiële – randvoorwaarden voor samenlevingsopbouw in de 21e eeuw. 'Bewoners van een wijk vormen geen markt, maar een diverse gemeenschap, die publieke waarden voortbrengt', zo betoogt Van der Lans. Welzijn is geen handelswaar dat je om de zoveel tijd in de gemeentelijke etalage kunt aanbieden. Stop daarom met op concurrentie gebaseerde aanbestedingen. Stap over naar lokaal passende vormen van gesubsidieerde meerjarige buurtbudgetten.

In plaats van het organiseren van concurrentie tussen aanbieders – vaak onbekend met de wijk, pleit Van der Lans voor het faciliteren en ondersteunen van lokale groepen bewoners. Instituties en professionals kunnen hierbij helpen. Zo ontstaat een lokale democratische arena waar – met behoud van verschil – een samenhangend geheel kan ontstaan. Dat is hard nodig in tijden van crises en toenemende polarisatie.

In de epiloog bespreekt Van der Lans zijn ideeën met vertegenwoordigers van de gemeente. Is het echt of is het fictie?

Jos van der Lans is cultuurpsycholoog en publicist. Hij heeft een groot aantal publicaties over de publieke sector op zijn naam staan, waaronder *Koning Burger* (2005), *Ontregelen* (2008) en *Eropaf!* (2010). Hij is initiator en eindredacteur van de *Canon sociaal werk*.