

Vox populi vox dei?
Versterken van burgerinitiatieven

Iwan Sewandono

ge04-02

Vox populi vox dei?

Versterken van burgerinitiatieven

kanttekeningen bij bewonersondersteuning in Amsterdam-Osdorp

Iwan Sewandono
januari 2004

Project Bestuurskundig Lab
Faculteit Managementwetenschappen
Open Universiteit Nederland

iwan.sewandono@ou.nl
tel: 06-23999687

Inhoudsopgave

1. Inleiding

- 1.1 Samenvatting en belangrijkste aanbevelingen
- 1.2 Bestuurskundige positionering
- 1.3 Directe lokale democratie en versterken van kwaliteit van actief burgerschap
- 1.4 Bewonersondersteuning in dienst van stedelijke vernieuwing en buurtbeheer
- 1.5 Doel van bewonersondersteuning en de WAT- en de HOE- vragen
- 1.6 Bewonersorganisaties en bewonersinitiatieven; de hedendaagse Civil Society

2. Bewonersondersteuning en participatiebeleid

- 2.1 Criteria
- 2.2 Bevindingen inzake participatiebeleid
 - 2.2.1 Stedelijke vernieuwing en buurtbeheer
 - 2.2.2 Terminologie: verschillende participatiekaders
 - 2.2.3 Participatieniveaus in de praktijk
- 2.3 Aanbevelingen
 - 2.3.1 Verschillende formele kaders en geloofwaardigheid van het bestuur
 - 2.3.2 Participatieniveaus
 - 2.3.3 Participatie raadsleden
 - 2.3.4 Coproductie
 - 2.3.5 Communicatie

3. Bewonersondersteuning en facilitering

- 3.1 Criteria
- 3.2 Bevindingen inzake facilitering
 - 3.2.1 Het wijkorgaan Osdorp in een veranderende omgeving
 - 3.2.2 Een nieuwe functie; bewonersondersteuning ten dienste van participatie
 - 3.2.3 Aanpak van bewonersondersteuning in de praktijk
- 3.3 Aanbevelingen
 - 3.3.1 Aansturing van de professionele bewonersondersteuners
 - 3.3.2 Samenwerking met ambtenaren en partnerorganisaties
 - 3.3.3 Het secretariaat
 - 3.3.4 Drie dilemma's bij inrichting van de werkorganisatie en aansturing van professionele bewonersondersteuners en één aanbevolen oplossingsrichting
 - . Dilemma laagdrempeligheid of professionaliteit?
 - . Dilemma van de interne organisatie: strakke structurering of flexibele organisatievorm?
 - . Dilemma wijkorganisatie: grotere of kleinere schaal?
 - . Reeks aanbevelingen om deze dilemma's te overstijgen
 - 3.3.5 Standpunt

4. Lijst van mensen met wie vraaggesprekken zijn gevoerd

5. Gebruikte literatuur

Hoofdstuk 1. Inleiding

Dit rapport is opgesteld aan de hand van een onderzoek in opdracht van het stadsdeelbestuur Osdorp. Het stadsdeel zal zich politiek en bestuurlijk moeten kunnen verantwoorden voor een juist gebruik van financiën die zijn ingezet voor bewonersondersteuning. Dat roept vragen op waarop het rapport enige antwoorden levert.

Bewonersondersteuning hangt natuurlijk niet zomaar in de lucht. Het krijgt pas betekenis in een concrete context. In het rapport wordt bewonersondersteuning besproken, beoordeeld en van aanbevelingen voorzien vanuit twee perspectieven:

- 1) bewonersondersteuning als onderdeel van het *participatiebeleid* van het stadsdeel;
- 2) de *facilitering en lokale inbedding* van bewonersondersteuning.

De opbouw van het rapport sluit daarbij aan:

- 1) Het inleidende hoofdstuk begint met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen. Daarna volgt een bestuurskundige positionering en gaat het rapport in op de betekenis van bewonersondersteuning als werksoort;
- 2) Het tweede hoofdstuk is gewijd aan bewonersondersteuning in het licht van het participatiebeleid van het stadsdeelbestuur van Osdorp;
- 3) Het derde hoofdstuk plaatst bewonersondersteuning in het licht van de lokale organisatorische inbedding en facilitering ervan.

Het tweede en derde hoofdstuk hebben dezelfde opbouw.

Geopend wordt met *criteria* die van belang zijn voor slagen van bewonersondersteuning, vanuit de perspectieven van participatiebeleid en facilitering ervan.

Daarop volgen *bevindingen* opgedaan in vraaggesprekken, notities en observaties.

Beide hoofdstukken worden afgesloten met *aanbevelingen* voor het versterken van de bewonersondersteuning.

1.1 Samenvatting en belangrijkste aanbevelingen

In het Nederlandse lokaal bestuur voltrekken zich ingrijpende veranderingen waarbij de kwaliteit van onze democratische instellingen op het spel staat. Daarom is het nuttig dat in Osdorp een bescheiden en kleinschalig experiment wordt uitgevoerd met het versterken van directe lokale democratie. Centraal staat hierin de zelfredzame en mondige burger, veelbezongen ideaal van menig politicus en bestuurder. Hij kenmerkt zich doordat hij verantwoordelijkheid neemt voor eigen gedrag en maatschappelijke positie. Hij (of zij) is de beoogde uitkomst van inburgerings- en scholingstrajecten en bovendien een hoeksteen van het beleid inzake het versterken van sociale cohesie en burgerparticipatie.

In de westelijke tuinsteden van Amsterdam vormen de ingrijpende stedelijke vernieuwing en de serieuze aanpak van buurtbeheer een broedplaats van burgerinitiatieven. In de toekomstvisie voor de tuinsteden wordt interactiviteit als basisvoorwaarde beschouwd om eigen initiatieven te laten opbloeien en sociale structuren te versterken. Bestaande organisaties en zelforganisaties van bewoners worden als ‘dragerelementen’ voor het verwezenlijken van de ambities van stedelijke vernieuwing beschouwd. Daartoe voeren de drie betrokken stadsdelen een actief participatiebeleid. Als dat echt werkt, verdient het erkenning en een zekere mate van duurzaamheid om beleid en maatschappij steviger in elkaar te verankeren.

Soms vergt actief burgerschap meer dan goede wil, betrouwbaarheid en het investeren van tijd. Wanneer burgers daadwerkelijk participeren bij complexe zaken als stedelijke vernieuwing en buurtbeheer, lopen zij tegen vragen aan die alleen beantwoord kunnen worden met kennis van procedures en inhoudelijke zaken. Als zij onderling samenwerken rijzen bovendien vragen die organisatorische vaardigheden vereisen. Hierin tracht **bewonersondersteuning** te voorzien. Dit is behalve een democratisch middel ook een professionele werkmethode: een sociale technologie.

Actoren uit alle hoeken zwaaien de bewonersondersteuning vanuit het wijkorgaan Osdorp veel lof toe. De financiering hiervan verdient het daarom voortgezet te worden en er is veel reden om deze structureel te maken. Ik wil wel enige constructieve kritische kanttekeningen maken. Die betreffen niet het werk op zich, maar de omgeving en inbedding ervan: het participatiebeleid in het stadsdeel en de facilitering daarvan via de bestaande bewonersorganisatie, het wijkorgaan Osdorp.

De terminologie in het **participatiebeleid** in de westelijke tuinsteden loopt nogal uiteen, ik volg die van de nota Raamwerk van Parkstad. In mijn rapport zult u lezen dat Osdorp niet het slechtst scoort met daadwerkelijk participatiebeleid in de westelijke tuinsteden. Ik leg u wel drie aanbevelingen voor:

- 1) Geloofwaardigheid staat voorop. Om gemobiliseerde burgers niet te demotiveren dienen vanaf het begin verwachtingen over hun zeggenschap niet hoger gespannen te worden dan de werkelijkheid toestaat. Hier kan een communicatieplan aan bijdragen dat specifiek is toegesneden op ieder te renoveren gebied van enige omvang (buurt, wijk of straat) en bijzondere aandacht geeft aan de gebiedseigen factoren.
- 2) Participatie door burgers (de huidige bewoners) wordt bevorderd wanneer adequaat ondersteunde bewonersgroepen (de huidige buurtplatforms) in de gelegenheid worden gesteld om één trede verder te gaan op de participatieladder en als **coproducenten** in de beleidsvorming betrokken worden. Het stellen van beleidskaders en het nemen van beslissingen blijft de verantwoordelijkheid van gekozen bestuurders. ParkStad kan in Osdorp de functie van procesregisseur vervullen. Nadere bezinning en mogelijk ook een gerichte training zou de uitvoering daarvan versterken.
- 3) Serieuze en duurzame aanpak van buurtbeheer is een voorwaarde voor een goede procesgang en afwikkeling van stedelijke vernieuwing. Ook hierbij speelt effectieve bewonersondersteuning in grootstedelijke renovatiebuurten een succesbepalende rol.

Participatiebeleid van het plaatselijk bestuur vergt expliciete afwegingen. Het zegt iets over het democratisch gehalte van een samenleving. Zeker wanneer zoals in Osdorp instellingen en organisaties van overheid, burgerinitiatieven en zakelijke ondernemingen (de private woningcorporaties) elkaar ontmoeten rond stedelijke vernieuwing en buurtgerichte activiteiten. De woonomgeving verandert ingrijpend, wat onvermijdelijk invloed heeft op de leefstijlen van bewoners van Osdorp.

Nederland is de maakbare samenleving voorbij, maar houdt vast aan burgerlijke deugden en gedeelde verantwoordelijkheden. Daarbij past een participatiebeleid waarbij het plaatselijk bestuur de facilitering van bewonersinitiatieven niet zelf ter hand neemt of aan uitgebreide regelgeving onderwerpt. Het staat burgers vrij hun eigen organisaties te ontwikkelen en via actieve bewonersondersteuning een zo sterk

mogelijke invloed uit te oefenen op hun woonomgeving en overeind te blijven in de processen die daarheen leiden. De rol van de overheid dient beperkt te blijven tot erkenning en eventueel daaruit voortvloeiende financiering van burgerinitiatieven. De overheid is overigens zelf partij. Ze mag zich hierbij laten leiden door voorkeuren vanuit het algemeen belang en het verbinden van groepen en individuele mensen in de betrokken buurten.

De bewonersondersteuners hebben zoals veel professionele beroepsbeoefenaren een goede **facilitering en lokale inbedding** nodig. Hun basis (werkorganisatie) is het wijkorgaan Osdorp. Dat maakt een flinke verandering door, waaraan van binnenuit met verve wordt gewerkt. Ook hier zullen drie verbeteringen aanzienlijk bijdragen aan een effectieve facilitering door het bestaande wijkorgaan. Het gaat om versterking en verbreding van de lokale inbedding van het wijkorgaan:

1) Het opvallende werk van de huidige bewonersondersteuners mobiliseert nu al vrijwilligers uit nieuwe groepen (mensen met werk en migranten). Dat heeft gevolgen voor het secretariaat die geaccepteerd en passend gehonoreerd moeten worden (meer avondlijke werkzaamheden, goed kennismanagement).

2) In de welzijnssector is grootschaligheid zelden een sterk punt: het wijkorgaan dient kleinschalig te blijven werken om lokale netwerken en buurtcontacten te ontwikkelen. Ik pleit daarom voor behoud en versterking van de huidige autonome stichting Wijkorgaan Osdorp en voor een blijvende oriëntatie op het huidige werkgebied. Ook de financiële verhouding met het stadsdeel verdient intact te blijven, zij het dat de organisatie zich minder terughoudend mag opstellen ten aanzien van budgetfinanciering en de productbegroting als een kans op gegarandeerde beleidsruimte zou kunnen beschouwen in plaats van als een dwingend keurslijf.

3) Mijn belangrijkste aanbeveling is dat het wijkorgaan de **aansturing** van beroepskrachten aanzienlijk versterkt en die voor bewonersondersteuners en secretariaatsmedewerkers **in één hand** legt. De eerstgenoemden hebben feedback van professionele vakgenoten nodig en het team als geheel heeft behoefte aan een duidelijke missie, waarin een door allen gedeelde en voortdurend aangescherpte visie op hun werk tot uitdrukking komt. Het wijkorgaan Osdorp is te klein om een open en lerende organisatie te vormen als voedingsbodem voor de professionele beroepskrachten. Daarom pleit ik voor projectmatige samenwerking in een driejarig pilot-traject samen met collega-organisaties in Slotervaart en Geuzenveld, waarbij ieder zijn zelfstandigheid, huidige rechtsvorm en financieringswijze en werkgebied behoudt. De personeelsleden komen echter in één samenwerkingspool. Door een bescheiden schaalvergroting kan dan een directeur worden benoemd. Deze dient over deskundigheid en ervaring te beschikken om het personeel aan te sturen. Hij (of zij) kan voorlopig een 'meewerkend voorman' of 'eerste onder zijn gelijken' zijn. Hij zal daarnaast een deel van zijn werktijd steken in supervisie en functioneringsgesprekken met collega's. Mij staat een superviserend directeur voor ogen, die met de professionals en de besturen samen een nieuwe productenlijn ontwikkelt en de organisaties voorbereidt op een sterke positionering ten aanzien van toekomstige openbare aanbestedingen (van enige aanbieder nu, naar de sterkste aanbieder in de toekomst, met bruikbare competenties en lokale netwerken).

Ik bepleit niet dat er opnieuw een omvangrijke organisatie gaat ontstaan ergens ver boven het stadsdeelniveau. De Stedelijke Raad voor het Maatschappelijk Welzijn hebben we achter ons gelaten en verschillende grote welzijnsorganisaties hebben het eind van hun levenscyclus bereikt! Een effectieve werkorganisatie voor dienstverlening ‘aan en door middel van’ mensen (een Human Service Organisation of HSO) dient niet vanuit een grootse visie met een daarbij passende strategie en structuur te worden ingericht. Een HSO moet direct voortkomen uit de dagelijkse faciliteringsvraag van de professionals, met voortdurende aandacht voor het krediet (de geloofwaardigheid) dat zij opbouwen onder bewoners in het stadsdeel. De werkorganisatie dient plat, lenig en slim te zijn: klein genoeg voor informele dagelijkse contacten en groot genoeg om één van de professionals voor een deel van de werktijd vrij te stellen voor het aansturen van collega’s (denk aan 10 tot 15 werknemers).

Deze aanpassing van de bewonersondersteuning is geen opdracht voor het stadsdeelbestuur. Het is aan de besturen van de bestaande bewonersorganisaties om nieuwe initiatieven te nemen en verder te ontwikkelen. Ook het bestaande ‘Kennisnetwerk’ kan een creatieve rol spelen: ‘Osdorp als vernieuwend voorbeeld’. De betrokken stadsdeelbesturen dienen in eerste instantie de ontwikkeling te volgen en later eventueel tot erkenning en aanvullende financiering over te gaan. Een logische ontwikkeling van het financieringsbeleid voor zelfstandige organisaties van het particulier initiatief verloopt van de traditionele subsidie voor het exploitatietekort, via een fase van budgetfinanciering en bijbehorende productbegrotingen naar uiteindelijk openbare aanbesteding van gelden voor aanbieders van voorzieningen. In een gunstig geval ontstaat een ‘win-win’ uitkomst: het stadsdeelbestuur wenst zich sterke maatschappelijke partners en ziet daarom graag kwaliteit en efficiency in het werk van bewonersorganisaties toenemen en de organisaties zelf zijn op zoek naar versterking en professionalisering van hun werk en de manier waarop ze bestuurd worden.

1.2 Bestuurskundige positionering

Deze casus betreft het beleidsterrein van stedelijke vernieuwing en buurtbeheer in het Amsterdamse stadsdeel Osdorp. De randvoorwaarden waarbinnen de beeldsvorming van de overheid hier tot stand komt vatten we in twee trefwoorden: afhankelijkheid en verantwoordelijkheid.¹

Het lokaal bestuur heeft een deel van de beeldsvorming en de gehele uitvoering ervan uit handen gegeven. Het bestuur is dus *afhankelijk* van andere actoren.

Overigens blijft het bestuur zelf een sterke actor op dit beleidsterrein door actuele beeldsinstrumenten als initiatiefneming, erkenning, mobilisatie en financiering. Het traditionele bestuurlijke instrument regelgeving blijft hierbij ook gelden, zij het in beperkte mate. Stedelijke vernieuwing en buurtbeheer vormen hiermee een proeftuin voor interactieve beeldsvorming.²

De politieke *verantwoordelijkheid* van de overheid blijft onverkort overeind. De eerst-verantwoordelijke portefeuillehouder wordt nu al in de stadsdeelraad aangesproken op de richting, omvang en kwaliteit van het beleid.

¹ Meer over procesmanagement en regiefunctie lokaal bestuur: Raad voor het openbaar bestuur (1999) en De Bruijn H. e.a. (2002)

² Raad voor het overheidsbeleid (2002) en Edelenbos J. & R. Monnikhof (1998)

Aansluitend bij de dualisering zal de lokale Rekenkamer nog meer gedetailleerd de doelgerichtheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiency) van het beleid in de gaten houden en de accountantsdienst van de centrale stad staat op scherp.

De casus levert een voorbeeld voor de manier waarop in het New Public Management tegen de rol van het lokaal bestuur wordt aangekeken.³ Bestuurskundige leerstukken die hierbij passen zijn procesmanagement, regie van beleidsvorming en -uitvoering en interactieve beleidsvorming. Hierbij speelt participatie van burgers een grote rol.

De casus betreft verschillende mogelijke participatietrajecten, met drie invalshoeken:

- 1) **representatiedemocratie** (let op de rol van het politiek gekozen stadsdeelbestuur);
- 2) **participatiedemocratie** (let op de rol van een bewonersorganisatie en het streven van het stadsdeelbestuur naar versterking van cohesie in een stadsdeel dat demografisch steeds meer verjongt en zwarter wordt);
- 3) **overlegdemocratie**, waarbij belangrijke actoren zijn: stadsdeelbestuur, projectbureau stedelijke vernieuwing Osdorp, een dozijn woningcorporaties, de welzijnsorganisatie Impuls, een reeks schoolbesturen en zelfstandige organisaties in Osdorp ('Civil Society' of maatschappelijk middenveld) en vijf buurtplatforms van bewoners van wijken die ingrijpend gerenoveerd worden en door het wijkorgaan professioneel ondersteund worden (via twee hierop gespecialiseerde beroepskrachten) om deel te nemen aan overleg en beleidsvorming op het gebied van planvorming, tijdelijke en definitieve verhuizingen, veiligheid en cohesie.

1.3 Directe lokale democratie en versterken van kwaliteit van actief burgerschap

Feitelijk gaat het in Osdorp om een bescheiden en kleinschalig experiment met het versterken van de kwaliteit van directe lokale democratie. Hoe kleinschalig ook, dit is een belangwekkend bestuurskundig onderwerp. Wij worden geconfronteerd met maatschappelijk diepaangrijpende bestuurlijke uitdagingen. Het gaat om niets meer of minder dan een zoektocht naar revitalisering van het openbaar bestuur. Nieuwe vormen van direct bestuur dringen zich op in onze aandacht. Als deze echt werken, verdienen ze erkenning en bekrachtiging om beleid en maatschappij steviger in elkaar te verankeren.

Signalen voor bezorgdheid zijn er te over. We krijgen wellicht spoedig een gekozen burgemeester. Misschien kan die straks tussentijds ook weer naar huis worden gestuurd met een Californische 'recall'.⁴ Een serie recente electorale successen geeft ons te denken: Schwarzenegger in Californië, Flip de Winter in Antwerpen, Pim Fortuyn in Rotterdam, Berlusconi in Italië. De indringende betekenis van televisie-entertainment en het WorldWideWeb doet sociologen denken aan Karl Mannheims bezorgdheid voor de democratie in de dertiger jaren van de vorige eeuw.

Vox Populi Vox Dei? Is de stem van het volk de stem van de goden? Het gaat bij stedelijke vernieuwing niet om simpele beslissingen. Juist daarom verdient de 'stem van het volk' om meer kwaliteit krijgen! Bestaat er zoiets als hoge politiek van boven naar beneden (vanuit gezagsdragers geïnitieerd) en lage politiek van onderop (vanuit

³ Osborne D. & T.Gaebler (1992) en Pollitt C. & G.Bouckaert (2000)

⁴ Chavannes M. (2003)

gezinnen, huishoudens, straat- en buurtcomité's en andere primaire groepen in de Civil Society) en heeft dat verschil bestuurlijke en democratische consequenties? In dit licht plaats ik deze evaluatieve notitie over bewonersondersteuning in Osdorp.

De stedelijke vernieuwing in de drie westelijke tuinsteden van Amsterdam (de stadsdelen Slotervaart, Osdorp en Geuzenveld) levert een uitgelezen kans voor het focussen van bestuurskundige aandacht. Complete woonwijken en drie stedelijke centra worden ingrijpend gerenoveerd. Tot de gevolgen behoort een complete tijdelijke en voor velen zelfs ook duurzame volksverhuizing binnen het gebied van de westelijke tuinsteden. Terecht hebben twee wethouders van de centrale stad en hun collega's van de betrokken stadsdelen het initiatief genomen voor de vorming van het Bestuurlijk Overleg ParkStad. Dat is gevolgd door een bundeling van de belangrijkste uitvoerende organisaties, de woningbouwcorporaties, in een drietal 'consortia'. Daar zijn er nu overigens nog maar twee van over en deze werken niet helemaal op een vergelijkbare manier. Ook is in Osdorp een Projectbureau opgericht, waarin stadsdelen en woningcorporaties samenwerken met bewoners aan een geïntegreerd besluitvormingsproces.

Als reactie hierop hebben de al vele jaren bestaande bewonersorganisaties van deze drie stadsdelen hebben elkaar eveneens gevonden, in het Samenwerkingsverband Bewonersorganisaties Westelijke Tuinsteden (SBWT). De vraag rijst hoe dit een broedplaats kan worden voor levensvatbare burgerinitiatieven met duurzame successen.

Op dit complexe werkveld, waarin nu talloos veel miljoenen geïnvesteerd worden, ontmoeten elkaar instellingen van de representatieve democratie, de participatiedemocratie en de traditionele Nederlandse overlegdemocratie. Het gaat in de westelijke tuinsteden over meer dan zwerf vuil, hondenpoep of straatmuziek zoals in andere stadsdelen (zaken die overigens voor leefbaarheid ook belangrijk zijn).

1.4 Bewonersondersteuning in dienst van stedelijke vernieuwing en buurtbeheer

In Osdorp wordt het acht jaren eerder afgebouwde opbouwwerk nieuw leven ingeblazen met een beleid van bewonersondersteuning. Het gebeurt vanuit de al lang bestaande bewonersorganisatie, het Wijkorgaan Osdorp. Niet van boven af, zonder directe sturing door het stadsdeelbestuur en ook niet ten koste van bestaande vormen van participatie van onderop.

In het perspectief van de meeste Amsterdamse stadsdelen is dit een afwijkende democratische ontwikkeling! Oud-West heeft in een meerjarig en peperduur traject achtereenvolgens de externe bureaus B+A, Werkgroep 2000, Concern, Berenschot en uiteindelijk Dock ingeschakeld om af te komen van een al langer bestaande bewonersorganisatie. Stadsdeel De Baarsjes gaat nu dezelfde weg. In beide gevallen wordt een grote externe organisatie, gebaseerd in een andere stad, zonder draagvlak onder lokale bewoners, ingehuurd om op niet-kritische en niet-autonome wijze lippendienst te bewijzen aan voornemens inzake participatiebeleid. Elders heb ik in verband met deze 'window dressing' over *His Masters Voice* geschreven.⁵

⁵ Sewandono I. (1999 en 2000)

De onderlinge politiek- maatschappelijke verhoudingen, op het laagste bestuurlijk niveau zijn ragfijn verweven. Instellingen van vertegenwoordigende democratie (deelraad) en participatiedemocratie (bewonersorganisaties) moeten in ruime mate over zelfvertrouwen, welwillendheid, zorgvuldigheid en kwaliteit beschikken om elkaar niet als tegenstanders maar als partners tegemoet te treden en er samen uit te komen. Ze vissen in dezelfde vijver en komen elkaar tegen achter dezelfde voordeur.

Dit verslag is de uitkomst van een evaluatief onderzoek naar het functioneren van de bewonersondersteuning in Osdorp, de afgelopen jaren. Ik kan niet volstaan met een eenvoudige vaststelling van wat er wel en niet gepresteerd wordt. Het zou bovendien een onvolledig en dus onjuist beeld opleveren wanneer ik me helemaal beperk tot de gebeurtenissen binnen Osdorp. Daarvoor hangt bewonersondersteuning te veel samen met grootschalige stedelijke vernieuwingsprocessen elders.

De gebeurtenissen in de westelijke tuinsteden van Amsterdam maken deel uit van één omvangrijk en ingrijpend maatschappelijk proces dat enige jaren zal gaan duren: in de westelijke tuinsteden vindt op grote schaal stedelijke vernieuwing plaats. In drie stadsdelen gaan gehele woonwijken plus het stadscentrum op de schop, wat ook grote maatschappelijke en economische gevolgen heeft. De gevolgen van de stedelijke vernieuwing stijgen ook boven het stadsdeel uit, omdat de mensen die tijdelijk en vervolgens ook definitief moeten worden geherhuisvest een garantie hebben dat dit binnen de drie samenwerkende westelijke stadsdelen zal gebeuren.

De buurtgerichte aanpak van stedelijke vernieuwing vormt de actuele, grote en aandachttrekkende bestuurlijke opdracht van dit moment in Osdorp. Daarmee nauw verbonden is de bestuurlijke opdracht van *buurtbeheer*. Voor het participatiebeleid is dat op langere termijn even belangrijk. In het Sociaal Plan voor stedelijke vernieuwing wordt een beheersplan verplicht gesteld. Beheersoverleg is een constante factor en vormt een van de basisvoorwaarden voor effectieve stedelijke vernieuwing.

De bestuurlijke opdracht van buurtbeheer betreft ondermeer jongerenproblematiek, veiligheidsbeleid, leefbaarheid, communicatie en cohesiebevordering. Onderwerpen die *langere adem* vragen dan stedelijke vernieuwing. Zowel in het stadsdeelbestuur als in de wijkorganen van de tuinsteden is voor buurtbeheer een zelfstandige overlegvorm ontwikkeld. De buurt Zuid-West Kwadrant speelt een voortrekkersrol voor de inrichting van wijkteams in het buurtbeheer. Tot de resultaten behoren de aanstelling van huismeesters, buurtconcierges en het inrichten van kinderspeelplaatsen. Net zoals bij stedelijke vernieuwing leiden hier kleine resultaten en zorgvuldigheid en aandacht van het bestuur voor plaatselijke gebeurtenissen tot succes.

1.5 Doel van bewonersondersteuning en de WAT- en de HOE-vragen

Bewoners die zich willen inzetten en participeren in de verschillende soorten bestuurlijk overleg inzake stedelijke vernieuwing en buurtbeheer lopen tegen een bolwerk aan van weinig-toegankelijke vakkennis, vaktaal en ambtelijk taalgebruik en ook een specifieke vergadercultuur. De materie vergt een zekere bekendheid en zelfs deskundigheid en het betrokken soort mensen en hun omgangsvormen eigenlijk ook. Professionele bewonersondersteuning kan het vermogen van bewoners in buurtplatforms om hun standpunten en belangen uit te drukken versterken. Hiervoor wordt ook wel de term *empowerment* gebruikt.

De praktijk van bewonersondersteuning in Osdorp dient bewoners in staat te stellen zich effectief en direct uit te spreken over hun belangen bij stedelijke vernieuwing. Dit is in drie centrale **doelstellingen** uitgewerkt: 1) bewoners ondersteunen om actief en zelfstandig voor hun belangen op te komen, mede namens hun buurt of wijk; 2) bewoners in staat stellen aan de benodigde informatie te komen en deze ook effectief laten verwerken; 3) bevorderen dat bewoners reacties en signalen afgeven over situaties die ontstaan en plannen ter zake, in overlegsituaties en bij de daarvoorbestemde instanties en betrokkenen.

Bijkomende doelstellingen voor bewonersondersteuning vanuit het wijkorgaan zijn: 1) meer vrijwilligers en vooral ook uit migrantenkringen betrekken bij de buurtactiviteiten; 2) versterken en structureren van de verschillende vormen van overleg met instellingen en partnerorganisaties inzake stedelijke vernieuwing en buurtbeheer; en 3) een bijdrage leveren aan de verbetering van de interne organisatie van het wijkorgaan wat de structuur betreft en ook in enkele financieel-administratieve aspecten (productbegroting en budgetfinanciering).

In oktober 2001 is een eerste professionele bewonersondersteuner aangetrokken. Sinds mei 2003 versterkt met een tweede. Hun werk wordt vooralsnog op incidentele basis gefinancierd door het stadsdeelbestuur. Beide zijn in dienst van de bewonersorganisatie Eigenwijks in het stadsdeel Slotervaart-Overtoomse Veld dat het juridisch werkgeverschap vervult. Ze zijn gedetacheerd bij het wijkcentrum Osdorp dat het inhoudelijk werkgeverschap vervult.

De facilitering neemt het wijkorgaan voor eigen rekening. Dit betreft de accommodaties voor de werkzaamheden en secretariële en administratieve diensten voor de aangetrokken ondersteuningsfunctionarissen en met hen samenwerkende bewoners. Inhoudelijke aansturing van de bewonersondersteuners vormt ook een onderdeel van de facilitering. Hier ga ik in paragraaf 3.3.1 nader op in.

Sinds mei 2003 is de formatie voor bewonersondersteuning zo verdeeld dat de eerste functionaris 24 uur per week in dienst is en de tweede heeft 16 uur per week (plus 8 uur van projectbureau Parkstad). In het wijkorgaan werken drie administratieve medewerkers, die alle al een reeks van jaren aan het wijkcentrum verbonden zijn.

Ik kan de taakstelling en de resultaten van de afgelopen periode niet beter formuleren dan het wijkorgaan dat in zijn zelfevaluatie verwoordt:⁶ 'De bewoners zijn dankzij de ondersteuning mondiger geworden. In de buurtplatforms bereiden bewoners de vergaderingen met het stadsdeel en de corporaties voor. Zij formuleren daar standpunten of vragen die gesteld moeten worden. Ook wordt daar afgesproken wie van de bewoners op de officiële vergadering met het stadsdeel als eerste het woord wil voeren. Veel bewoners schrikken daar nog wel eens voor terug. Door de goede voorbereiding worden er echter afspraken gemaakt en proberen bewoners elkaar op de vergadering te ondersteunen. Hierdoor zijn ze in staat om een goede gesprekspartner te zijn en wordt voorkomen dat bewonersbelangen ondergesneeuwd raken.'

⁶ Wijkorgaan Osdorp (2002, bl. 4)

Met de zelfevaluatie vanuit het wijkorgaan Osdorp wordt een helder en realistisch beeld geschetst van wat er het eerste anderhalf jaar is verricht door de professionele bewonersondersteuning op het gebied van stedelijke vernieuwing en buurtbeheer. Daarmee is de **WAT-vraag** in eerste aanleg al beantwoord. In de volgende twee hoofdstukken ligt het accent op beantwoording van enige **HOE-vragen**. Binnen welke ruimere perspectieven functioneert bewonersondersteuning? Hoe is bewonersondersteuning ingericht? Vindt dit op een verantwoorde methodische manier plaats? Hoe worden bewonersondersteuners op hun beurt gefaciliteerd door het wijkorgaan? Heeft dat de omvang en kwaliteit om hun werk te faciliteren?

1.6 Bewonersorganisaties en bewonersinitiatieven: de hedendaagse Civil Society

Bij participatie gaat het om bewonersinitiatieven. Wat zijn dat eigenlijk? Het zijn bestaande en ontluikende werkgroepen rond bepaalde thema's (verkeer, veiligheid), verenigingen van huurders, ouders, winkeliers en andere lokale ondernemersorganisaties, culturele verenigingen en zelforganisaties van allochtonen, vrouwen, jeugd en ouderen, etc. Het is de articulatie van een gevoel van ongemak over toenemende schaalvergroting, verontpersoonlijking (je hebt overal een pasje voor nodig), onveiligheid, eenzaamheid, gebrek aan erkenning en verondersteld normverlies. Ook komt hier in veel gevallen een gevoel van onlust tot uiting over de manier waarop kleinschalige problemen (op straat- en buurtniveau) worden aangepakt door autoriteiten en in Amsterdam vooral door de stadsdeelbesturen (de sub-lokale overheid). Mensen roepen om gehoor en vooral **respect** van instanties en overheden.

Veel nieuwe bewonersinitiatieven zijn met oudere wijkcentra verbonden. Ze ontwikkelen zich echter snel en onvoorspelbaar binnen de huidige netwerksamenleving, mede op een golf van nieuwe communicatiemogelijkheden. Ze vormen het nieuwe plaatselijk particulier initiatief dat nieuwe groepen mensen op nieuwe manieren kan mobiliseren.⁷ Hun werkerrein overlapt dat van de onderste laag van het openbaar bestuur. Zij kunnen er aan bijdragen dat gevoelens van erkenning en veiligheid onder burgers of bewoners toenemen.

Bewonersinitiatieven als bouwstenen voor bewonersorganisaties kunnen op de volgende manier gerechtvaardigd worden ('legitimering'):

1. Bewonersorganisaties lijken een werkzaam middel om participatie en sociale cohesie te bevorderen, vooral voor mensen die buiten de netwerken vallen van betaald werk, 'kinderen op school' en culturele of sportverenigingen.
2. Bewoners die zich groepsgewijs willen inzetten voor de leefbaarheid van hun buurt hebben een herkenbaar en laagdrempelig wijkcentrum nodig waar secretariële ondersteuning en overige faciliteiten worden geboden.
3. Bewonersorganisaties en (sub-)lokale politiek zijn tot samenwerking veroordeeld binnen de huidige trends van bestuurlijke vernieuwing. Zij kunnen elkaar aanvullen en moeten daartoe leren elkaar op te zoeken, goed naar elkaar te luisteren, ieders positie te respecteren en goed gebruik te maken van elkaar.
4. Wanneer het gaat om complex-samenhangende problemen die ook enige deskundigheid vergen is een vorm van bewonersondersteuning op zijn plaats die in

⁷ Denk aan de *Flash Mob*: een ongestructureerde groep internetgebruikers die zich laten mobiliseren voor vooralsnog onzinnige en kortdurende activiteiten; kwaai voorbeelden leveren een spontane veldslag van met de GSM opgeroepen voetbalsupporters nabij Beverwijk, twee jaren geleden en de Amsterdamse taxi-oorlog

sommige gevallen door hierop gespecialiseerde professionele bewonersondersteuners kan worden geleverd.

Het gaat nu in Osdorp om de georganiseerde ondersteuning van bewonersinitiatieven, zodat deze meer doeltreffend en efficiënt kunnen zijn. Het stadsdeel heeft gekozen voor een wijk- of buurtgerichte aanpak (elders wijkontwikkeling genoemd). Dat stelt de komende jaren stadsdeelbestuur en bewoners voor nieuwe mogelijkheden en uitdagingen. Het lokaal bestuur (stadsdeelpolitici en ambtenaren) en bewonersorganisaties werken voor dezelfde groep mensen: de burgers of bewoners van een stadsdeel. Daarom moeten ze (zeker met de actuele uitdaging van stedelijke vernieuwing) niet langs elkaar heen werken of zelfs tegenover elkaar komen te staan, maar gezamenlijk wegen zoeken om elkaar te versterken en bewoners ten dienste te zijn. Het stadsdeelbestuur en bewonersinitiatieven ontmoeten elkaar achter dezelfde voordeur en ze staan voor dezelfde taken.

Hoofdstuk 2. Bewonersondersteuning en participatiebeleid

In dit hoofdstuk presenteer ik de uitkomsten van de eerste ronde van dit evaluerend onderzoek. Bewonersondersteuning wordt hier belicht en beoordeeld vanuit het perspectief van het participatiebeleid van het stadsdeelbestuur van Osdorp.

2.1 Criteria

Om te slagen heeft de praktijk van participatiebeleid behoefte aan: 1) politieke moed van stadsdeelbestuurders om besluitvormingsprocessen aan te gaan die niet geheel dichtgetimmerd en zelfs onvoorspelbaar zijn en op enig moment voor verrassingen kunnen zorgen; 2) politieke ondernemingszin; 3) een eenduidig kader dat aan alle betrokkenen bekend is en duidelijk aangeeft hoe ver medezeggenschap reikt en welke voorwaarden daaraan verbonden zijn; 4) geloofwaardigheid van bestuurders; en 5) participatie niet alleen van burgers maar ook vanuit verschillende bestuurlijke niveaus (DB, raadsleden en ambtenaren).

Het criterium ‘politieke ondernemingszin’ verwijst naar het vermogen om *procesregie* te voeren. Een goed procesregisseur is in staat: 1) andere actoren te prikkelen om een inhoudelijke inbreng te leveren; 2) actoren te binden aan oplossingsrichtingen die tijdens de procesgang gekozen worden; en 3) actoren verantwoordelijkheid te laten nemen voor uitkomsten van het proces.

2.2 Bevindingen inzake participatiebeleid

2.2.1 Stedelijke vernieuwing en buurtbeheer

Stedelijke vernieuwing voltrekt zich in de vier westelijke tuinsteden van Amsterdam: Geuzenveld-Slotermeer, Osdorp, Slotervaart-Overtoomse Veld en Bos en Lommer. De basisdoelstelling is breed: het gaat om versterking van de sociale, economische en fysieke structuur. Uitgangspunt is dat de bewoners het sociale kapitaal van een stedelijke samenleving vormen en dat zij daarom ook maximaal betrokken moeten worden bij het maken van verbeteringsplannen. Daarmee overlappen buurtbeheer en stedelijke vernieuwing elkaar.

In 1999 heeft het Amsterdamse college van B en W (de Centrale Stad) het Bureau ParkStad ingesteld om de stedelijke vernieuwing voor te bereiden. Dit gaat om het gehele besluitvormingstraject, van beleidsvoorbereiding tot de begeleiding van de uitvoering. ParkStad beschikt over een fors budget van €12 miljoen. Het bureau ParkStad wordt bestuurd door drie wethouders van de Centrale Stad en wethouders van de vier betrokken stadsdelen. De hoofdlijnen hiervoor zijn vastgelegd in het ontwikkelingsplan *Richting ParkStad 2015*.

Stedelijke vernieuwing is veel meer dan ‘stenen stapelen’. Het gaat om een proces over een reeks van jaren, met drie dimensies: 1) fysiek (sloop, woningbouw, omgeving, bereikbaarheid); 2) economisch (werkgelegenheid, bevordering ondernemersbelangen); en 3) sociaal (leefbaarheid, veiligheid, welzijn, voorzieningen). Vanuit een participatie-perspectief bezien hebben bewoners natuurlijk bij alle drie dimensies belangen, maar ze zijn vooral ‘deskundig’ ten aanzien van hun eigen welbevinden, dus ten aanzien van de sociale dimensie. Deze dimensie komt bij buurtbeheer ook aan bod.

Het kader voor het sociaal beleid bij dit proces is de nota *De Basis; het sociaal ontwikkelingsprogramma 2001-2015*. Dit is een uitwerking van de toekomstvisie voor de westelijke tuinsteden van 'Amsterdam complete stad'. Ook het *Sociaal Plan* van Parkstad (van februari 2002) is van betekenis waarin afspraken zijn gemaakt over verhuizing, begeleiding, het zoeken van tijdelijke en duurzame woningen en veiligheidbevorderende maatregelen.

In de nota Basis wordt *interactiviteit* beschouwd als een voorwaarde om eigen initiatief te laten opbloeien en de sociale structuur te versterken. Daarom hechten de stadsdeelbesturen in de tuinsteden aan het faciliteren van eigen initiatief, het aaneensmeden van 'sterkere' en 'minder gefortuneerde' burgers, het benutten van de kracht van bestaande organisaties en zelforganisaties van bewoners. Deze worden 'dragers' genoemd voor het verwezenlijken van de ambities van stedelijke vernieuwing.

In het proces van beleidsvorming en uitvoering in Osdorp zijn bij de beleidsvorming, vanaf de voorbereiding tot de uitvoering verscheidene *actoren* betrokken. Ze treden elkaar in verschillende vormen van overleg tegemoet:

- het stadsdeelbestuur (de portefeuillehouders) en ParkStad (het projectbureau Osdorp);
- twaalf woningbouwverenigingen, die zich in een drietal consortia hebben georganiseerd: Far West, Westwaarts en Prospect. Prospect is overigens inmiddels opgeheven;
- het Wijkorgaan Osdorp, dat in het Samenwerkingsverband Bewonersorganisaties Westelijke Tuinsteden (SBWT) samenwerkt met bewonersorganisaties in Slotervaart (Eigenwijks) en Geuzenveld (SBB).

2.2.2 Terminologie: verschillende participatiekaders

De duidelijkheid wordt niet gediend doordat de actoren in de verschillende stadsdelen verschillende participatiekaders hanteren. Om u een beeld te geven:

- ParkStad hanteert Raamwerk uit oktober 2001;
- de partners in het Amsterdams Volkshuisvestingsoverleg hanteren Leidraad;
- het stadsdeelbestuur Geuzenveld/Slotermeer werkt aan de hand van een eigen participatieverordening uit 1995 en bereidt een nieuwe nota ter zake voor;
- stadsdeel Slotervaart/Overtoomse Veld hanteert de Open Plan Procedure;
- stadsdeel Bos en Lommer kent geen participatiestatuuut maar legt het accent op voorlichtingsbijeenkomsten;
- Osdorp werkt uitsluitend met buurtgerichte Communicatieplannen waarbinnen een rol wordt toegekend aan zogenaamde Klankbordgroepen, waarin bewoners deelnemen die door het wijkorgaan ondersteund worden.

Twee notities leveren de begrippen en de taal (concepten) om de praktijk van het participatiebeleid in Osdorp te kenschetsen: Leidraad en Raamwerk. Beide zijn bedoeld om bij te dragen bij aan verduidelijking en verruiming van de wettelijke inspraakprocedures.

Leidraad is opgesteld in opdracht van het Amsterdams Volkshuisvestingsoverleg, waarin de Amsterdamse federatie van Woningcorporaties, het Amsterdams Steunpunt Wonen (ASW), de Huurdersvereniging Amsterdam, de Stadsdelen en de Stedelijke

Woningdienst Amsterdam deelnemen. Het Amsterdams Volkshuisvestingsoverleg meent '... dat in situaties waarin hele wijken op de schop worden genomen **inspraak alleen onvoldoende** is. Andere interactieve vormen van communicatie en overleg zijn nodig om de betrokkenheid bij en het draagvlak voor stedelijke vernieuwing te vergroten.' Leidraad bevat een reeks praktische uitwerkingen en voorbeelden voor de aanpak van projecten. De nota levert een participatieladder met vijf oplopende niveaus van intensiteit: **informereren, raadplegen, adviseren, coproduceren** en **meebeslissen**.

Raamwerk is geschreven in opdracht van het Bestuurlijk Overleg ParkStad, dat gevormd wordt door de samenwerkende wethouders van de centrale stad en de betrokken stadsdelen. De samenwerkende bestuurders stellen voorop dat participatie geen vervanging is van wettelijke inspraakregelingen, maar een **aanvulling** hierbij. De nota vormt een pleidooi voor **unificatie** van begrippen die bij stedelijke vernieuwing gebruikt worden. Duidelijkheid zou leiden tot meer draagvlak voor vernieuwing in de tuinsteden. Bovenal wil ParkStad hiermee de stadsdelen en de consortia op één lijn brengen. De nota biedt drie modellen op een glijdend oplopende schaal van intensiteit: **inspraak, consultatie** en **coproductie**. Raamwerk is opgesteld om eenheid in de bij stedelijke vernieuwing gebruikte terminologie te brengen. Hiermee wordt het proces transparanter en zijn de afwegingen per buurt inzichtelijker en onderling vergelijkbaar. Ook kan er geleerd worden van ervaringen elders.

Afgezien van de eenduidige terminologie, moeten er in de praktijk echter voortdurend keuzen gemaakt worden, afhankelijk van de buurt en zelfs de doelgroep daarbinnen, en passend bij de fase waarin de stedelijke vernieuwing verkeert. In iedere buurt van Osdorp liggen de belangen anders, zijn de actoren anderen en anders georganiseerd en is de omvang van het uitvoeringsproject verschillend. Belangrijk voor de inrichting van participatiebeleid is het volgende standpunt in Raamwerk: 'Bewonersparticipatie bij stedelijke vernieuwing hoeft niet per se een afspiegeling te zijn van de buurt. Wel moeten alle groepen benaderd ... en in staat gesteld worden te participeren als zij dat willen.'⁸

Het Bureau Parkstad heeft uitsluitend een kaderstellende rol: het levert een platform voor overleg en stimuleert nieuwe bewonersinitiatieven. Hiermee verricht ParkStad het voorbereidende werk en voorziet het bureau in de randvoorwaarden voor het participatiebeleid. De echt inhoudelijke beleidskeuzen worden gemaakt door de stadsdeelbesturen. Het is denkbaar dat ParkStad zich verder ontwikkelt naar de positie van **procesregisseur** bij stedelijke vernieuwing. Dat zou bestuurskundig gezien een interessante, innovatieve, lastige maar ook nuttige ontwikkeling zijn. In paragraaf 2.1 vindt u onder 'politieke ondernemingszin' de taken van een procesregisseur.

⁸ Raamwerk bl. 15

Over stedelijke vernieuwing bestaat in het stadsdeel een gevleugeld gezegde: dat is *méér dan stenen stapelen*, het heeft ook een belangrijke sociale component. Reden genoeg voor een goed participatiebeleid! Niet alleen wil het bestuur dat er zich nieuwe en meer draagkrachtige groepen in Osdorp vestigen, maar het wil ook belangen behartigen van de huidige bewoners die economisch en sociaal zwakker staan. Bovendien kregen bewoners bij de start van het proces de garantie dat ze (elders) in de westelijke tuinsteden konden blijven wonen.

2.2.3 Participatieniveaus in de praktijk

De realiteit in de westelijke tuinsteden is dat participatie in stedelijke vernieuwing zich over het algemeen beperkt tot de hier besproken niveaus van informeren en raadplegen. Een inspraakavond blijkt vaak achteraf een informatieavond te zijn.⁹ Osdorp neemt in Nieuw-West wel een bijzondere positie in. Het stadsdeelbestuur van Osdorp heeft in tegenstelling tot Slotervaart en Geuzenveld nog weinig op papier gezet over zijn participatiebeleid. De praktijk in de buurten van het stadsdeel blijkt echter constructiever dan het lijkt. Daden tellen meer dan woorden!

In Osdorp zijn vijf stedelijke vernieuwingsbuurten: Zuid-West Kwadrant, Meer en Oever, Osdorp Midden-Noord, Osdorp Centrum en Osdorp De Punt. In Midden-Noord is twee jaar geleden vanuit het wijkorgaan begonnen met de inrichting van het eerste *Buurtplatform*. Dit is een werkgroep van bewoners, bijeengebracht en begeleid door een professionele bewonersondersteuner. Een van de eerste taken was het maken van afspraken over communicatie met buurtbewoners. Er werd een werkgroep voor gevormd, waarin de communicatiemedewerker van het stadsdeel, vertegenwoordigers van de betrokken woningcorporatie, enige bewoners en de bewonersondersteuner van het wijkorgaan zitting kregen.

De projectgroep van ParkStad stelde een *communicatieplan* voor Midden-Noord op. Daarin is een participatiemodel gekozen, vastgelegd wie de relevante actoren of communicatiepartners in deze buurt zijn en hoe de communicatie daadwerkelijk vorm krijgt. Vier essentiële zaken voor communicatie worden hiermee uitgewerkt: de reikwijdte en de wijze van informatie, de interactie en terugkoppeling.

Vooraf door het gedegen werk van de Bewoners Advies Groep (BAG) in de Zuid-West Kwadrant bereikt het stadsdeel een hoger participatie-niveau dan 'informeren': Osdorp haalt het niveau van 'adviseren'. Leden van de BAG denken mee over de vernieuwing. Ze brengen punten van kritiek, vragen en suggesties in, direct bij het directeurenoverleg in de projectgroepen van ParkStad.

Naast deze buurtbrede vorm van participatie wordt het bewonersoverleg ook kleinschaliger aangepakt per deelgebied en met straat- en huiskameroverleg. Ook hierbij spelen de bewonersondersteuners van het Wijkorgaan Osdorp een rol. Opmerkelijk is bovendien dat in Osdorp bewonersondersteuners en het kerkelijk buurtwerk collegiaal en aanvullend werken. Hierdoor zijn bijvoorbeeld Marokkaanse vrouwen tot nieuwe vormen van participatie gemobiliseerd; een sprekend succes in de westelijke tuinsteden!

⁹ Vis R. & S.van Arum (2003, bl. 48)

Het participatiebeleid wordt in Osdorp *interactief* ingezet:

- per stedelijk vernieuwingsgebied wordt nu een communicatieplan opgesteld;
- per buurt werken zogenaamde **Klankbordgroepen**, waarin een groep bewoners actief deelneemt die door het wijkorgaan ondersteund worden. In het Zuid-West Kwadrant is dit de BAG.
- Bovendien is het stadsdeel positief ingegaan op het verzoek van het wijkorgaan om bewonersondersteuning te financieren.
- Wanneer deze financiering structureel zal worden, heeft het stadsdeel zelfs een volgende stap genomen op de weg naar interactief participatiebeleid.

Met de financiering van het wijkorgaan onderschrijft het stadsdeel feitelijk ook de beide richtinggevendende doelstellingen van het Wijkorgaan Osdorp: cohesievorming onder de bewoners bevorderen door effectief buurtbeheer en stedelijke vernieuwing. Dit is een voorbeeld voor Amsterdam dat instellingen van de representatieve en de participatiedemocratie in een overlegdemocratie constructief samen kunnen werken.

2.3 Aanbevelingen

2.3.1 Verschillende formele kaders en geloofwaardigheid van bestuur

Geconstateerd is dat er een verscheidenheid aan participatiekaders bestaat in de stedelijke vernieuwing in de westelijke tuinsteden, bovendien zijn sommige renovatieprojecten stadsdeel-overstijgend (Slotermeeroever).

Recente onderzoeken¹⁰ leren ons echter dat de grote problemen in de praktijk niet zozeer voortkomen uit inhoudelijke verschillen tussen deze beleidskaders. Veel problematischer is dat er beduidende verschillen bestaan tussen verwachtingen en werkelijkheid op het gebied van participatie. Als de intenties die in documenten worden geformuleerd over het betrekken van de huidige bewoners verwachtingen wekken die niet bewaarheid worden, neemt de geloofwaardigheid van het participatiebeleid af.

In Bos en Lommer zijn de verwachtingen niet zo hoog gespannen omdat het bestuur zich openlijk beperkt tot een participatiebeleid uitsluitend op 'informerend' gericht. In de andere stadsdelen blijkt het gebrek aan geloofwaardigheid mensen te demotiveren die anders mogelijk wél tot participatie bereid waren.

In Osdorp zal deze demotivatie beperkt kunnen worden wanneer er inderdaad per vernieuwingsgebied een duidelijk communicatieplan wordt opgesteld dat direct aansluit bij de eigenaardigheden en vraagstukken per buurt. Dat zou aan alle bewoners bekend gemaakt moeten worden en daarin zou behalve aan de bestaande klankbordgroepen ook een actieve rol moeten worden toegeedeeld aan nieuw te mobiliseren buurtbewoners.

2.3.2 Participatieniveau

Het participatieniveau is in Osdorp nu nog beperkt tot de eerste drie treden van de participatieladder: informeren, raadplegen en adviseren. Dat blijkt in de praktijk

¹⁰ Haars A. (2003) en Vis R. & S. van Arum (2003)

slechts een beperkte groep bewoners tot een duurzame participatie te kunnen brengen. Het verdient aanbeveling om een stap verder te gaan op de participatieladder: er is weinig reden om de leden van de BAG en andere Klankbordgroepen niet te betrekken bij vormen van *coproductie*. Dat is verenigbaar met principes van participatiedemocratie. Voorwaarde is dat de stadsdeelraad zijn kaderstellende functie serieus neemt. Er is een bovengrens aan participatie: wanneer burgers meebeslissen wordt afbreuk gedaan aan principes van representatiedemocratie. Kaders stellen en het beleid op hoofdlijnen vaststellen (beslissen) blijft voorbehouden aan gekozen volksvertegenwoordigers, ook op stadsdeelniveau. Coproductie zal wel meer ondersteuning van participerende bewoners vergen dan de drie lagere treden van de participatieladder. De huidige professionele bewonersondersteuners kunnen het aan, onder de aanbeveling dat hun aansturing versterkt wordt (zie par. 3.3.1).

2.3.3 Participatie en raadsleden

Meebeslissen door burgers wijzen we voorsnog af. Beslissingen komen aan de raad toe. Nu spelen nog opvallend weinig raadsleden een actieve rol in het participatiebeleid in de westelijke tuinsteden. Met het nieuwe duale bestuursstelsel hebben raadsleden bovendien ook bij stedelijke vernieuwing een kaderstellende rol. Dat is toch niet de geringste controleopdracht deze raadsperiode! Via een grotere deelname zouden zij de vinger beter aan de pols hebben. Bovendien kunnen zij daarmee ook praktisch gevolg geven aan de veel uitgesproken voorkeur voor interactief bestuur. Het ligt voor de hand om raadsleden hierop persoonlijk aan te spreken, maar de overige actoren in het participatiebeleid zouden ook zelf meer uitnodigende activiteiten naar raadsleden kunnen vertonen.

2.3.4 Coproductie

Ik sluit me aan bij de opvatting van het Instituut voor Publiek en Politiek dat bepleit om nieuwe vormen van *coproductie* te ontwikkelen en deze in de praktijk te verwezenlijken door middel van *pilot projecten*.¹¹ Dragere van deze pilots zouden in Osdorp de huidige buurtplatforms kunnen zijn. Professionele ondersteuning en deskundigheidsbevordering van de deelnemende bewoners zijn hiervoor noodzakelijk. Aansturing van het werk in deze coproductie-pilots zou kunnen gebeuren door een gemengde taakgroep van deelraadsliden, projectleiders van het bureau ParkStad en leden van de huidige Bewoners Advies Groep. Hiermee zouden we de bestaande voorstellen voor de inrichting van een deelplanraad (die nog vaag zijn) en de coproductie-pilots in elkaar schuiven. De adviezen van een coproductie-werkgroep zullen bindend moeten zijn binnen kaders die door gekozen stadsdeelpolitici (de raad) worden vastgesteld. Om burgers hiervoor warm te maken zal het bij coproductie om een belangrijk deel van de beleidsvorming moeten gaan, er moet iets gewonnen kunnen worden met participatie! Een sterkere betrokkenheid van raadsleden zal ook bijdragen aan het succes van coproductie in Osdorp.

2.3.5 Communicatie

De communicatie wordt nu vrij algemeen als beperkt ervaren. De trits informeren, interactie en terugkoppeling komt niet voldoende tot zijn recht. Vooral allochtone

¹¹ Vis R. & S.van Arum (2003)

buurtbewoners worden nog onvoldoende bereikt. Hen bereiken en meer betrekken is één van de belangrijkste doelen die de bewonersondersteuning zich in Osdorp stelt. Vooral met een kleinschalige en geduldige aanpak worden al vele kleine successen gemeld.

Er wordt in het participatiebeleid van het stadsdeel weinig rekening gehouden met de eigenheid van de verschillende bevolkingsgroepen. Om dat te verbeteren zou er meer aandacht moeten zijn voor zelforganisaties, persoonlijke contacten huis aan huis, laagdrempelige voorzieningen voor gedetailleerde informatie per buurt en zelfs per straat, eenvoudig taalgebruik in kranten en folders met korte en krachtige teksten die niet te veel beloven en aansluiten bij vragen die in de desbetreffende buurten leven. Niet voor niets werken bewonersondersteuners en het kerkelijke buurtwerk graag samen op dit gebied. Bewonersondersteuners werken wat meer structureel aan netwerkvorming en institutionele trajecten. Het kerkelijk buurtwerk vult dit op met vaak bijna één-op-één werkrelaties. Een gezonde en constructieve combinatie, waarbij wederzijds veel professionele waardering bestaat in Osdorp!

Om Turkse en Marokkaanse buurtbewoners beter te bereiken zouden per buurt speciale bijeenkomsten georganiseerd kunnen worden. Het wijkorgaan en de bewonersondersteuners hebben al de aanzet hiervoor geleverd. In eerste instantie kunnen de bijeenkomsten eventueel gescheiden worden ingericht voor mannen en vrouwen (met kinderopvang), anders is de opkomst gegarandeerd gering. Deze zouden een veel informeler karakter moeten dragen dan in de gortdroge Nederlandse vergadercultuur gebruikelijk is. De nadruk dient gelegd te worden op een goede voorbereiding met visueel materiaal en het zou moeten aansluiten bij van te voren door hen zelf opgevoerde thema's. Overigens bepleit ik dat uitsluitend de eerste informatieve bijeenkomsten in een 'gesegregeerde' omgeving plaats vinden. Verdergaande niveaus van democratische participatie verdragen zich niet met etnische en culturele scheiding. Democratie is bovendien een gedeelde zaak van mannen en vrouwen.

Hoofdstuk 3. Bewonersondersteuning en facilitering

In dit hoofdstuk presenteer ik de uitkomsten van de tweede ronde van dit evaluerend onderzoek. Bewonersondersteuning wordt hier belicht en beoordeeld vanuit het perspectief van de organisatorische inbedding en facilitering door het wijkorgaan Osdorp.

3.1 Criteria

In eerste en laatste instantie gaat het natuurlijk om integriteit, kwaliteit, inzet, energie en ervaring van de beroepskrachten die bewonersondersteuning uitvoeren. Er zijn echter ook organisatorische vereisten. Om te slagen heeft de praktijk van bewonersondersteuning daarnaast behoefte aan: 1) inbedding in een effectieve werkorganisatie; 2) effectieve professionele aansturing van de uitvoerende beroepskrachten; en 3) een solide verankering van zowel de faciliterende organisatie als de beroepskrachten zelf in de Civil Society van het werkgebied.

Een effectieve werkorganisatie kenmerkt zich in dit verband door: 1) een goed opgetuigde en functionerende secretariael-administratieve facilitering; 2) open kanalen voor interne communicatie en een cultuur waarbij de medewerkers zich erkend en veilig voelen d.w.z. dat het zichtbaar moet zijn welke waarde hun bijdrage toevoegt aan de organisatie; 3) een voorziening voor kennismanagement d.w.z. verzamelen, beheren en toegankelijk maken van kennis en ervaring; 4) duurzaamheid (continuïteit), laagdrempeligheid en een uitnodigende manier van opereren naar bewoners en partnerorganisaties in de omgeving toe; 5) de beschikking over directe communicatielijnen en persoonlijke relaties met politiek en ambtenaren en goede verhoudingen met het lokale bedrijfsleven; 6) een bestuur dat zelfverzekerd, integer, creatief en flexibel omgaat met kansen en bedreigingen en in staat is boven alledaagse routine in de organisatie uit te stijgen en dat zijn mensen naar buiten toe nooit afvalt; en 7) inbedding in de lokale Civil Society via de bestuursleden.

3.2. Bevindingen

3.2.1 Het wijkorgaan Osdorp oude stijl in een veranderende omgeving

Tientallen jaren lang was er een actief opbouworgaan Osdorp. Na de inrichting van het stadsdeel Osdorp, zo'n 13 jaar geleden, verloor dit aanzienlijk aan betekenis: plaats, taak en functies verbleekten. Het wijkorgaan werd een gesubsidieerde stadsdeelorganisatie. In de loop van de 90-er jaren is het opbouwwerk opgeheven: de financiering van de opbouwwerk-staf werd gestaakt. Er bleef een bescheiden organisatie over met enige werkgroepen, geleid door een wijkraad met een dagelijks bestuur die overleg met het stadsdeel voerde. De werkgroepen richtten zich stadsdeelbreed op enige geselecteerde onderwerpen. Verder verzorgde het wijkorgaan een baaierd aan sociaalculturele activiteiten. De afgelopen jaren behield de organisatie een structurele financiering (meerjaren-financiering) van jaarlijks ruim €150.000 voor een accommodatie en drie administratieve beroepskrachten en activiteiten.

De werkgroepen in het wijkorgaan werden steeds minder actief en het wijkorgaan werd overwegend bezocht en gebruikt door *oudere Nederlandse mensen*. Het stadsdeel daarentegen kreeg meer dynamiek, het breidde zich uit, de bevolking nam toe. Een belangrijk element is ook dat Osdorp door steeds meer gekleurde mensen bevolkt raakte en zich *verjongde* (grote Marokkaanse en Turkse gezinnen). Het

wijkorgaan werd hierdoor steeds minder representatief en - belangrijker voor participatie - minder attractief.

De stedelijke vernieuwing betekent een enorme dynamisering van het stadsdeel. In een drietal westelijke stadsdelen is daartoe het projectenbureau Parkstad actief met een omvangrijke begroting en een ruime taakstelling. Grote bedragen worden ingezet voor fysieke maatregelen om hierbij publieke voorzieningen van de grond te krijgen (zoals buurthuizen). Hoewel er geen sprake is van een geformaliseerde Publiek-Private Samenwerking bestaat er een actieve en betekenisvolle *overlegstructuur* over stedelijke vernieuwing. Het stadsdeel gaat over scholen, sociale voorzieningen, groen en de verhoudingen tussen sociale en particuliere (commerciële) woningbouw. Het zijn vooral grote woningcorporaties die hier bouwen. Daarnaast roeren zich functionele organisaties als de grote welzijnsorganisatie Impuls en schoolbesturen.

De betrokkenheid van de bevolking komt slechts moeizaam van de grond. Er wordt verondersteld - ook in de politiek - dat dit met een *buurtsgewijze aanpak* verbeterd kan worden. In vijf buurten in Osdorp vindt nu grootschalige renovatie plaats: Centrum, de Punt, Zuid-West Kwadrant, Midden-Noord en Meer & Oever.

3.2.2 Een nieuwe functie: bewonersondersteuning ten dienste van participatie

Het enigszins in de versukkeling geraakte wijkorgaan zag hier gaandeweg weer nieuwe en zelfs steeds meer ambitieuze taken. Daartoe wordt de eigen organisatiestructuur stap voor stap aangepast rond nieuwe kerntaken en activiteiten. Stedelijke vernieuwing en buurtbeheer worden in samenhang aangepakt.

De belangrijkste verandering betreft de overgang van productgerichte werkgroepen voor alle bewoners van Osdorp naar buurtgerichte platforms voor de bewoners van een bepaald gebied binnen Osdorp. Ook wordt er gewerkt aan het meer betrekken van migranten bij de verschillende activiteiten.

De nieuwe taken liggen rond *bewonersondersteuning* en *belangenbehartiging*. De leidende stadsdeelpolitici lijken het vertrouwen in een nieuwe functie voor bewonersondersteuning te delen. Zij nemen de plannen terzake van het wijkorgaan serieus en ze nemen deze zelfs op in hun eigen beleidsvorming door hierbij als financier op te treden.

In enige buurten in Osdorp werken *klankbordgroepen*, waarin instanties met bewoners overleg voeren over vernieuwingsplannen. Om de bewoners hierin sterker te laten staan zijn *buurtplatforms* opgericht. Deze vormen het belangrijkste 'produkt' van het wijkorgaan nieuwe stijl. Hun doelstelling is het instandhouden en verbeteren van de leefbaarheid en het wonen in de buurt. De buurtplatforms bestaan uit bewoners, die zich met professionele ondersteuning een mening vormen en stelling nemen, naast en tegenover bouwers en andere actoren in overleg over de stedelijke vernieuwing.

Het wijkorgaan stelt zich op het gebied van *bewonersondersteuning* taken, waarvoor naast de structurele subsidie voor het wijkorgaan, sinds oktober 2001 een jaarlijkse *incidentele subsidie* is toegekend door het stadsdeelbestuur. Thans werken hiervoor in Osdorp twee *beroepskrachten*, die door Eigenwijks (de organisatie voor

bewonersondersteuning in stadsdeel Slotervaart) op basis van een detacheringscontract worden geleverd. Daarvoor financiert Osdorp op incidentele basis voor 2003 een extra-bedrag van €62.560 naast het eerdergenoemde bedrag van ca. €150.000 (bij elkaar €214.136). De bewonersorganisatie vraagt om uitbreiding van deze ondersteuning en bovendien rijst de vraag of ook de bewonersondersteuning *structureel gefinancierd* kan worden (een financiering die voor meerdere jaren is gegarandeerd).

3.2.3 Aanpak van bewonersondersteuning

De huidige organisatie heeft twee belangrijke richtinggevende doelstellingen, die overigens goed sporen met die van het stadsdeelbestuur: buurtbeheer en stedelijke vernieuwing. Er worden faciliteiten geleverd aan bewoners die zich vrijwillig willen inzetten voor buurtbeheer en stedelijke vernieuwing.

De aanpak verschilt per buurt omdat er in iedere buurt andere overlegpartners zijn en demografische en economische omstandigheden verschillen. Ondersteuning is ook gerelateerd aan de verschillende vormen van overleg waarin bewoners deelnemen. De belangrijkste producten van het wijkorgaan zijn nu buurtplatforms in de vijf genoemde buurten. De verdeling van de beschikbare tijd van bewonersondersteuners over deze buurten en hun secretariële facilitering zijn duidelijk geregeld.

Een belangrijke actor in het veld van de stedelijke vernieuwing is het onlangs samengevoegde Projectbureau van ParkStad voor alle stedelijke vernieuwingsgebieden van Osdorp. Het Wijkorgaan en de professionele bewonersondersteuners nemen nieuwe participatieve initiatieven en richten de buurtplatforms verder in. In het projectbureau Osdorp wordt deelgenomen door de Bewoners Advies Groep (BAG) en andere klankbordgroepen. De BAG begon in grootschalige participatietrajecten in de ZW Kwadrant. Nu opereert de BAG ook kleinschalig. Samen met bewonersondersteuners nemen de leden ook deel aan activiteiten in verschillende soorten werkgroepen en ontwerpteams. BAG-thema's op grootschaliger niveau zijn de brede school, jongerenruimtes en de inrichting van multifunctionele centra. In de sfeer van kleinschalig bewonersoverleg gaat het om problemen in deelgebieden en voordeurgesprekken.

3.3 Aanbevelingen

3.3.1 Aansturing van de professionele bewonersondersteuners

Er heerst een nieuw élan binnen het wijkorgaan Osdorp en de werksfeer onder de secretariaatsmedewerkers schijnt het afgelopen jaar zeer verbeterd te zijn. De regelmatige aanwezigheid van de bewonersondersteuners, nieuwe groepen vrijwilligers en de inspanningen van enige bestuursleden zijn daar niet vreemd aan.

Het ontbreken van een goed ingerichte aansturing van bewonersondersteuners valt echter op en zal zich op langere duur ernstig doen gevoelen. Dit vormt de kern van mijn kritische kanttekeningen en tevens het aangrijpingspunt voor mijn belangrijkste aanbevelingen.

Hoewel het werk alles met mensen te maken heeft, is bewonersondersteuning per saldo solistisch werk. Op ‘moments of truth’ staat men er alleen voor en wordt naar bevind van zaken gehandeld. De huidige functionarissen zijn toegewijd, energiek, ervaren en innovatief. Door hun persoonlijke vaardigheid en relatienetwerken weten zij vooral nog het *aansturings-manco* goed op te vangen. Ze voorkomen dat hun ontwikkeling stil blijft staan maar lopen wel de kans dat ze in een beperkt kringetje blijven ronddraaien. De *methodiek*, ook wel het handelings-repertoire genoemd, van de huidige bewonersondersteuners (hun ‘sociale technologie’) is goed doordacht en wordt gedragen door gezamenlijke bezinning en regelmatige bijeenkomsten met vakgenoten. Activiteiten voor deskundigheidsbevordering organiseren zij zelf. Ik wijs op de notitie ‘Profiel opbouwwerk’¹² en de activiteiten van de Bond van Opbouwwerkers in Amsterdam (BOA).

Aansturing houdt in: 1) het onderling afstemmen en supervisie van de inhoud van het werk en het functioneren van de professionele bewonersondersteuners; 2) het formuleren en bewaken van een gezamenlijke missie voor de professionele medewerkers, hun administratieve assistentie en ook de vele gemobiliseerde vrijwilligers die in de verschillende buurten nauw met hen samenwerken.

Er moeten duidelijke eisen gesteld worden aan een effectieve werkorganisatie: 1) de beroepskrachten hebben behoefte aan effectieve ‘feed back’ en een gevoel van veiligheid; 2) het moet duidelijk zijn welke *waarde* hun professionele bijdrage heeft voor de werkorganisatie; 3) de werkorganisatie moet ze gelegenheid geven om op een effectieve manier aan en van elkaar lessen te leren uit praktijk en theorie; 4) vrijwilligers die zich voor langere tijd verbinden aan de buurtgroepen hebben duidelijke gedragsrichtlijnen nodig, zeker wanneer er ook geïnvesteerd wordt in het versterken van hun deskundigheid; 5) de organisatie moet goed ingebed zijn in de buurten en evenzeer in het veld van instellingen en partnerorganisaties; en 6) de organisatie moet open, transparant en uitnodigend zijn, nieuwe mensen en nieuwe opvattingen moeten ongehinderd naar binnen en naar buiten kunnen komen.

3.3.2 Samenwerking met ambtenaren en partnerorganisaties

Uit ervaringen in andere stadsdelen blijkt dat de feitelijke samenwerking op het gebied van buurtbeheer van professionele bewonersondersteuning met stadsdeel-ambtenaren, andere organisaties en de buurtregisseurs niet goed van de grond komt, wanneer de professionele bewonersondersteuners als enige verantwoordelijk worden gesteld voor het slagen van de uitvoering van praktische campagnes.¹³

Verbetering kan bereikt worden door goede procesafspraken en een gedisciplineerde vraagsturing hierbij, onder expliciete regieverantwoordelijkheid van ambtenaren die bereid en in staat zijn zich hiervoor te kwalificeren. Verder zijn samenwerkingsafspraken (spelregels) nodig tussen betrokken organisaties en werkeenheden. Ten slotte is deelname van bewoners aan de inhoudelijke sturing van dit soort projecten en campagnes ook een essentiële voorwaarde om te slagen.

¹² BOA *Profielchets*

¹³ Stichting Dock (2003, bl. 14)

3.3.3 Het secretariaat

Het secretariaat van de wijkorganisatie Osdorp staat mede ten dienste van de beide bewonersondersteuners. Hiervoor zetten de drie secretariaatsmedewerkers een steeds groter deel van hun werktijd in. Dat is mogelijk omdat het werk voor de oude vrijwilligersgroepen in het wijkorgaan navenant afneemt.

De oorspronkelijke secretariële taken zoals die al jaren voor vrijwilligersgroepen worden verricht, zijn: 1) postverwerking; 2) financiële administratie; 3) personeelsadministratie; 4) notuleren; 5) website bijhouden (nieuw); 6) adressenbestand, database en archief beheren. De salarisschalen liggen tussen 19 en 23 CAO Welzijn.

Nadere informatie in de sfeer van de werkgroepen leert dat zij het wijkorgaan op vier manieren gebruiken: 1) het voorziet in een adres; 2) er worden accommodatievoorzieningen geleverd in de vorm van zaalruimte, met thee, koffie en sanitair; 3) vergaderingen worden ondersteund middels convocaties, verslaglegging en archivering; en 4) er worden drukwerken (folders) geproduceerd.

Een belangrijke verschuiving in het werk van de secretariële medewerkers is dat de vrijwilligersgroepen voorheen overdag vergaderden. Het ging immers overwegend om ouderen. Dit verandert, nu met de komst van de bewonersondersteuners veel nieuwe buurtbewoners die overdag moeten werken betrokken raken bij de buurtplatforms. Verder komen er nu ook veel meer migranten binnen. Voor de buurtplatforms moeten de medewerkers van het secretariaat 's avonds vergaderen en notuleren. Dat leidt tot enige problemen, omdat dit niet in de arbeidsovereenkomsten en functiebeschrijvingen was opgenomen. Ook zijn sommige buurten van Osdorp 's avonds onveilig, wat één van de medewerksters aan den lijve heeft ondervonden.

De houding van de secretariaatsmedewerkers is een beetje dubbelzinnig. Enerzijds erkennen ze het belang van avondlijke bijeenkomsten en beseffen ze dat die in veel gevallen op buurtlokaties elders moeten worden georganiseerd. Anderzijds willen ze niet zomaar extra verplichtingen op zich nemen. Bedrijfseconomisch gezien zijn de bewonersondersteuners te duur om voortdurend aan het fotocopieerapparaat te staan en notuleren is één van de secretariaats taken. Bestuur en medewerkers moeten elkaar kunnen vinden in een billijke compensatie voor nieuwe taken.

3.3.4 Drie dilemma's bij inrichting van de werkorganisatie en aansturing van professionele bewonersondersteuners en één aanbevolen oplossingsrichting

Deze paragraaf gaat over de mogelijke transformatie van de oude bewonersorganisatie via een *overgangsfase* naar een nieuwe organisatievorm, waarmee drie dilemma's kunnen worden weggenomen of verkleind.

Dilemma laagdrempeligheid of professionaliteit

In een stadsdeel waar een intensieve stedelijke vernieuwing plaats heeft, blijft een organisatie die zich richt op cohesiebevordering, participatie en het ondersteunen van burgerinitiatieven zonder professionele bewonersondersteuning tandeloos. Om effectief een rol te spelen als faciliterende organisatie voor de bewonersondersteuners zal de wijkorganisatie Osdorp stevig moeten worden opgetuigd. Zij dient twee voor-

waarden tegelijk te vervullen: laagdrempeligheid en professionaliteit. Daarmee is ze in zekere mate een 'hybride' organisatie, het is lastig om beide criteria te verenigen.

De voorzitter heeft versterking van de organisatie hoog op de activiteitenlijst geplaatst. Zij pakt dat stevig aan vanuit de interne organisatie: 1) sinds een half jaar werkt ze aan het verbeteren van de werkverhoudingen van de secretariael-administratieve medewerkers op het bureau; 2) daarnaast zoekt ze aanvulling van het bestuur met mensen die bedrijfsmatige ervaring hebben met het leidinggeven aan personeel; en 3) ze bevordert samen met de bewonersondersteuners een verbetering van de financiële systemen (productbegroting en budgetfinanciering). Bovendien wil zij de bestaande sterke kanten van het wijkorgaan uitbuiten: 1) politiek gezien neutraal; en 2) uitnodigend, laagdrempelig en dicht bij de bewoners.

Dit zijn zinvolle verbeteringen, die zeker moeten worden doorgezet! De organisatie als geheel voldoet echter nog lang niet voor de voorzitter. Ze werkt nu met verve aan het versterken van de interne organisatie. Daarbij is het belangrijkste aangrijpingspunt voor haar de professionalisering van het bestuur en de bureaumedewerkers.

Ik plaats één belangrijke kanttekening hierbij, mede op basis van grondig onderzochte ervaringen elders. Een organisatie als het wijkorgaan wordt wel een 'Human Service Organisation' (HSO) genoemd. Een HSO is een professionele dienstverlenende organisatie die werkt *mét*, *vóór* en *vía* mensen. HSO's '*processen*' mensen (credietbureaus, welzijnsorganisaties) of ze *veranderen* zelfs mensen (geestelijke gezondheidszorg, maatschappelijk werk, reclassering). Mensen vormen de 'through put' of doorvoer van hun productieprocessen. Op de momenten die er toe doen ('moments of truth') staan de professionele medewerkers er altijd alleen voor. Dat stelt hoge eisen aan henzelf maar ook aan de werkorganisatie, die hen met een duidelijke 'missie' het stadsdeel in moet laten gaan. Dat geldt zeker bij de ondersteuningsfunctie ten behoeve van bewoners in een complex beleidsveld als stedelijke vernieuwing. De kern van een HSO wordt gevormd door de methoden die de frontlijners hiervan toepassen, de *sociale technologie*. Een HSO staat en valt met de kwaliteit van de aansturing en facilitering van het personeel.¹⁴

Aansluitend bij deze inzichten dient een goede bewonersorganisatie *niet* van boven naar beneden (top down) te worden ingericht, op basis van een overall-visie die door bestuursleden en een directeur wordt opgelegd en een structuur die daaruit volgt. Een levensvatbare HSO kan *beter* worden ingericht vanuit de alledaagse faciliteringsvragen en de technologie van de 'frontlijners' (dat zijn hier bewonersondersteuners). De organisatie dient zo *plat*, *wendbaar*, *slim* en *lerend* mogelijk te zijn en zich te laten leiden door de voortgaande ontwikkeling van het vakmanschap van de frontlijners. De bestuursleden en een eventuele directeur (het strategisch niveau) dienen, naast hun belangrijke functie als politieke en sociale netwerkers in Osdorp, vooral goed te luisteren naar de frontlijners. Dat vormt al een aanzienlijk deel van hun aansturingsfunctie.

Ik bepleit dus dat het wijkorgaan Osdorp van onderen naar boven wordt ingericht en dat versterking van de organisatie gezocht wordt in het voortdurend aanscherpen van

¹⁴ De inrichting van een HSO stelt bijzondere eisen. Zie het standaardwerk van Hasenfeld Y. (1983) en recent Sandford J.(2003) en Orlikowski W.(1992), beide uit de 'school' van Anthony Giddens (zie Cassell Ph.1993).

de activiteiten en methoden van de frontlijners. Structuur, systemen en organisatiecultuur moeten de sociale technologie volgen (technologie betekent hier het vakmanschap van de bewonersondersteuner). Die technologie op haar beurt staat weer ten dienste van ondersteuningsbehoeften van bewoners. Ook bewoners moeten bij de aansturing van de professionele bewonersondersteuners betrokken worden (zie mijn 16^e aanbeveling op blz. 28) .

Dilemma van de interne organisatie: strakke structurering of een flexibele organisatievorm?

Bewonersondersteuning heeft per definitie een flexibele en daardoor tamelijk onrustige organisatievorm. Nieuwe groepen bewoners brengen nieuwe doelstellingen mee en wanneer men nieuwe uitdagingen en kansen ziet worden er nieuwe projecten ingericht. Bovendien worden ook steeds nieuwe manieren om deze projecten te financieren gevonden. Dat kan leiden tot meningsverschillen, waarbij het bestuur zich flexibel moet opstellen en bereid moet zijn om lering te trekken uit nieuwe informatie.

Het nieuwe bestuur van het wijkorgaan legt nadruk op de noodzaak van duidelijke structurering van werkzaamheden en financiële stromen als kenmerken van een professionele organisatie. In de praktijk van het faciliteren van een bewonersorganisatie (zowel voor buurtbeheer als voor stedelijke vernieuwing) komt dat nogal eens in strijd met het spontaan en naar bevind van zaken opereren wat ook nodig is.

Dilemma: nieuwe wijkorganisatie op grotere of kleinere schaal?

Er moet gezocht worden naar een succesvolle combinatie van schaalvergroting en het behoud van gunstige kenmerken van de kleinschalige werkorganisatie.¹⁵

We bekijken eerst de betekenis van *schaalvergroting*:

In de westelijke tuinsteden zijn drie zelfstandige bewonersorganisaties werkzaam op het gebied van stedelijke vernieuwing en buurtbeheer: Wijkorgaan Osdorp, Eigenwijks in Slotervaart en de Stichting Buurtbelangen in Geuzenveld.

- Zij hebben overeenkomstige functies en taken en worden in hun omgeving geconfronteerd met voor een deel dezelfde bedrijven en organisaties die uitvoering geven aan stedelijke vernieuwing en buurtbeheer.
- Alle drie hebben behoefte aan goede aansturing en werkorganisatie (zoals beschreven in par. 3.3.1) voor professionele bewonersondersteuners en het administratieve personeel, waarvoor ze eigenlijk te weinig omvang hebben.
- Alle drie zijn kleine organisaties met een geringe personeelsformatie waardoor zij binnen hun budget geen directeur kunnen aanstellen.

De *kleinschaligheid* vormt dus voor alle drie een belemmering voor goede aansturing van vooral de professionele beroepskrachten en de inrichting van een effectieve werkorganisatie. Een kleinschalige en laagdrempelige aanpak is echter wel een voorwaarde om de kerntaken rond stedelijke vernieuwing en buurtbeheer goed uit te voeren. De drie organisaties mogen immers hun inbedding in kleinschalige plaatselijke bewonersinitiatieven niet verliezen. De grote ondersteuningsorganisaties Dock in Oud-West en De Baarsjes, en Stiba in Noord en Oost laten de problemen van een grootschalige organisatievorm zien.¹⁶

¹⁵ Een praktisch voorbeeld van het oplossen van dit dilemma levert Korsten A.F.A. (2003)

¹⁶ Stichting Dock (2003)

Een reeks aanbevelingen om deze dilemma's te overstijgen:

1. De werknemers van de faciliterende bewonersorganisaties in de westelijke tuinsteden, Eigenwijks, Wijkorgaan Osdorp en SBB worden voor een periode van drie jaren in één '*pool*' ondergebracht, in een gezamenlijk project.
2. Gezien de integratieproblemen in Nieuw-West valt te overwegen om ook de migranten-werkers in de vier westelijke tuinsteden (ik betrek Bos en Lommer hierbij) deel te laten uitmaken van deze pool. Mogelijk via detachering.
3. Met ambtenaren van de afdeling Communicatie van de betrokken stadsdelen worden afspraken gemaakt over afstemming van werkzaamheden en wederkerige informatie met de pool-medewerkers. Daarbij wordt tevens de rol van alle ambtelijke sectoren inzake het participatiebeleid nog eens concern-breed gezien.
4. De medewerkers in de pool (tien tot vijftien in getal) worden te werk gesteld onder de leiding van een *superviserend directeur*. Het inhoudelijk werkgeverschap wordt hiermee aanzienlijk versterkt.
5. Het juridisch werkgeverschap en de financiering blijven deze drie jaren berusten bij de drie bestaande organisaties. Hun betrekkingen met de desbetreffende stadsdelen veranderen niet.
6. De directeur wordt aangesteld en ontslagen door de voorzitters van de drie betrokken organisaties. Voor zijn aanstelling wordt advies ingewonnen bij het Landelijk Centrum Opbouwwerk, de Beroepsvereniging Opbouwwerkers Nederland en eventueel bij een andere deskundige. Praktisch uitgewerkt leidt dit tot een benoemingscommissie waarin drie voorzitters van autonome bewonersorganisaties zitting hebben (stemhebbend) met twee of drie deskundige adviseurs (zonder stemrecht).
7. De directeur krijgt twee leidinggevende kerntaken: dagelijkse leiding van de professionele bewonersondersteuners en dagelijkse leiding van de gezamenlijke secretariële medewerkers. Daarnaast werkt hij voor een deel van de werktijd mee aan de bewonersondersteuning. Hij is dus een meewerkend voorman, een eerste onder zijn gelijken.
8. De directeur kiest domicilie in de accommodatie van één van de drie organisaties.
9. De directeur kan op de formatie/loonlijst van één van de organisaties staan, mits deze gezamenlijk bekostigd wordt via een nader vast te stellen verdeel-sleutel door de drie organisaties. Dat is mogelijk binnen het kader van de productbegrotingen. Er zal nader gezien moeten worden in welke mate dit budgetneutraal kan gebeuren, of dat er ook iets uit een ander financieel vaatje getapt kan worden. De 15^e aanbeveling levert in ieder geval budgetwinst op en de 18^e aanbeveling levert zelfs geld op.

10. De nieuwe werkorganisatie moet lenig, pienter en betrouwbaar zijn. Daartoe bevordert de directeur zowel flexibiliteit en ondernemerschap in huis als goede relaties met instanties en partnerorganisaties in de omgeving.
11. Dit zal een 'open organisatie' zijn, d.w.z. dat de institutionele inbedding in de omgeving (de drie stadsdelen en Amsterdam) sterk bevordert moet worden. In principe pakt de nieuwe werkorganisatie geen enkele functie of taak alleen aan. Er wordt zo veel mogelijk gegroepeerd of tenminste in koppels met andere organisaties samengewerkt. De huidige vrijwilligers in de besturen en werkgroepen van de wijkorganisaties en wijkraadsleden dienen veel zorg te dragen voor opbouw en onderhoud van lokale relatienetwerken. Dat hoort tot hun kerntaken.
12. Eén van de huidige secretariële medewerkers krijgt de functie van management assistent en zal de daaruit voortkomende werkzaamheden geheel in overeenstemming met de directeur gaan inrichten.
13. Samen met de directeur zal de management assistent zorg dragen voor kennismanagement. D.w.z. dat kennis en ervaringen elektronisch worden verzameld, opgeslagen en toegankelijk gemaakt voor personeel en vrijwilligers. Kennismanagement is niet alleen belangrijk voor de directe kwaliteit en snelheid van het werk, het dient ook de duurzaamheid van het werk (het wiel wordt niet steeds opnieuw uitgevonden).
14. Zowel de professionele bewonersondersteuners als de secretarieel-administratieve medewerkers krijgen de gelegenheid om van werkplek en functieinhoud te veranderen binnen de samenwerkende bewonersorganisaties, als daar mogelijkheden toe zijn. Goed werkgeverschap impliceert aandacht voor interne carrièrekansen.
15. De financiële administratie en accountancy van de drie organisaties worden in één hand gelegd, zodra dat mogelijk is met het oog op lopende contracten en afspraken. Ook een gedeeld penningmeesterschap in de besturen is denkbaar.
16. De aansturing van vooral de professionele bewonersondersteuners vergt een gegarandeerde communicatie met bewoners over de inhoud en aanpak van het werk. Daartoe voeren de directeur, de professionele bewonersondersteuners en de secretariaatsmedewerkers tweemaandelijks (ten minste vier keer per jaar) een goedvoorbereid werkoverleg met een bewonersraad, gevormd door een klein aantal (zes tot zeven) actieve en constructief werkende bewoners (allen vrijwilligers) afkomstig uit de drie betrokken stadsdelen.
17. Begin eventueel op korte termijn met de vorming van een 'pool' in Osdorp en Slotervaart samen en nodig de bewonersorganisaties in Geuzenveld en Bos en Lommer uit zich later aan te sluiten.
18. Na drie jaren goed functioneren zou de bewonersorganisatie ten dele zichzelf moeten kunnen bedruipen, vanuit de gezamenlijke werkorganisatie nieuwe stijl. Van de enige aanbieder van ondersteuning in Osdorp kan de huidige

bewonersorganisatie zich tot de sterkste aanbieder ontwikkelen. Marktconform werken vergt wel een leerschool en leertijd!

19. Er dient een ***draaiboek of stappenplan*** voor een periode van drie jaren opgesteld te worden door de besturen van de wijkorganisaties die bereid zijn samen te werken. Daarin zal een duidelijke fasering moeten zijn opgenomen en aandacht worden gegeven aan ondermeer:
- Werving, selectie en aanstelling van een pionier-directeur
 - Voorbereidende werkzaamheden en vaststellen financieel kader
 - Afstemmingsgesprekken extern en intern
 - Mobiliteitsbeleid: detachering personeel en eventuele 'job-rotations'
 - Criteria-ontwikkeling succesvol werken en functioneringsgesprekken
 - Tussentijdse evaluaties, functionerings- en beoordelingsgesprekken
 - Business as usual (drie jaren lang)
 - Hoe verder te gaan na drie jaren

3.3.5 Standpunt

In Osdorp voltrekken zich grote veranderingen, fysiek, demografisch, economisch en sociaal. Stadsdeelbestuur en wijkorgaan richten zich allebei op bevordering van cohesie, participatie en het ondersteunen van bewonersinitiatieven. In deze complexe ontwikkeling is hun beleid ***tandenloos*** zonder professionele bewonersondersteuning. Daarvoor zal bovendien een adequate vorm van aansturing in het leven moeten worden geroepen, waarvoor ik de inrichting van een 'pool' op projectbasis (gedurende drie jaren) bepleit. Het initiatief is aan de bewonersorganisaties zelf. Indien hierbij meerdere organisaties betrokken zijn, zullen ze de inrichting van deze werkgroeporganisatie in één hand moeten leggen.

Het zal met duidelijke onderlinge afspraken moeten beginnen. De recente geschiedenis van de stadsdelen leert dat solistisch doorgaan niet langer een optie is voor wijkorganen en andere bewonersorganisaties die professionele medewerkers in dienst hebben. Om als maatschappelijke partners van het plaatselijk bestuur te kunnen optreden onder condities van openbare aanbestedingen en interactief bestuur, dienen deze organisaties zich te versterken. De weerbarstige praktijk van stedelijke vernieuwing vormt een leerschool voor vernieuwing en samenwerking tussen zelfstandige organisaties en overheidsinstanties.

Een logische ontwikkeling van het financieringsbeleid van het plaatselijk bestuur voor zelfstandige organisaties van het particulier initiatief loopt vanaf de traditionele subsidie van exploitatietekorten, via een fase van budgetfinanciering en productbegrotingen naar uiteindelijk openbare aanbesteding van gelden voor voorzieningen. In een gunstig geval ontstaat zo een win-win situatie: het stadsdeelbestuur wenst zich sterke maatschappelijke partners en ziet graag kwaliteit en efficiency in het werk van bewonersorganisaties toenemen en de organisaties zijn zelf op zoek naar versterking en professionalisering van hun werk en de manier waarop ze bestuurd worden.

4. Overzicht van mensen met wie in Osdorp vraaggesprekken zijn gevoerd

| | |
|----------------------|--|
| Karel Blanksma | Medewerkster kerkelijk buurtwerk Osdorp |
| Astrid Boersma | Medewerkster bureau wijkorgaan Osdorp |
| Karin Elfers | Voorzitter bestuur wijkorgaan Osdorp |
| Koen Everts | Ambtenaar afd. welzijn stadsdeel Osdorp |
| Ton Heydra | Bewonersondersteuner wijkorgaan Osdorp |
| Katinka Kahlman | Ambtenaar afd. welzijn stadsdeel Osdorp |
| Peter van Kloosteren | Nieuw bestuurslid wijkorgaan Osdorp |
| Ad van der Meer | Vrijwilliger wijkorgaan Osdorp, lid BAG |
| Roos van Sen | Medewerkster Projectbureau Osdorp |
| Soetira Singodikromo | Medewerkster bureau wijkorgaan Osdorp |
| Rahmi Sivri | Bewonersondersteuner wijkorgaan Osdorp |
| Berta Tennes | Bestuurslid wijkorgaan Osdorp |
| Esther Turk | Medewerkster bureau wijkorgaan Osdorp |
| Frans Venderbosch | Secretaris bestuur wijkorgaan Osdorp |
| Ronald Vis | Onderzoeker Instituut voor Politiek en Publiek |

5. Gebruikte literatuur en beleidsnotities

- BOA (Bond van Opbouwwerkers in Amsterdam) *Profielchets* (zj)
- Bruijn H. de, E. ten Heuvelhof en R. In 't Veld (2002) *Procesmanagement; over procesontwerp en besluitvorming*, Acad. Service, Schoonhoven
- Chavannes M. *Leve de directe democratie; uit zege van Schwarzenegger zijn ook lessen voor Nederland te trekken*, NRC 12 oktober 2003
- Edelenbos J. En R. Monnikhof *Spanning in interactie*, IPP, Utrecht 1998 (www.publiek-politiek.nl)
- Cassell Ph. ed. (1993) *The Giddens Reader*, MacMillan, Houndmills 1993
- Haars A. (2003) *Waar een wil is in een weg; stand van zaken ondersteuning bewoners bij stedelijke vernieuwing en kwaliteit van participatie bij stedelijke vernieuwing* Stedelijke backoffice Wijksteunpunten Wonen
- Hasenfeld Y. (1983) *Human service organisations* Prentice Hall, Englewood Cliffs New Jersey
- Horstik I. (2001) *Amsterdamse leidraad bewonersparticipatie* Het Amsterdamse Volkshuisvestingsoverleg (AVO), juli 2001, Amsterdam
- Korsten A.F.A. (2003) *Samen En Toch Apart (SETA), naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*, Open Universiteit Nederland
- Leidraad: zie I.Horstik
- Orlikowski, Wanda (1992) 'The duality of technology; rethinking the concept of technology in organisations' *Organisation Science* vol 3 no 3 August 1992 bl. 398-427
- Osborne D. en T.Gaebler (1992) *Reinventing government; how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume/Penguin USA, New York
- Parkstad (2002) *Raamwerk participatie Parkstad*, Amsterdam
- Pollitt C. & G.Bouckaert (2000) *Public management reform, a comparative analysis*, Oxford University Press
- Raad voor het openbaar bestuur (ROB) *Op het toneel en achter de coulissen; de regiefunctie van gemeenten*, Den Haag december 1999 (www.rfb.nl)
- Raad voor het openbaar bestuur (ROB) *Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving*, maart 2002 (www.rfb.nl)
- Raamwerk: zie Parkstad
- Sandford J.(2003) "Exploring the structuration of technology within human service organisations" *Administration and Society* vol.34 Jan.2003 pp.605-631
- Sewandono I. (1999 en 2000) *Rapportages doorstartgroep Oud-West, verslagen van werkconferenties over samenwerking lokaal bestuur en bewonersorganisaties* Stadsdelen Osdorp, Slotervaart, De Baarsjes, Oud-West, Oud-Zuid en Binnenstad: *notities over participatiebeleid en bewonersorganisaties*
- Stichting Dock (2003) *Jaarverslag opbouwwerk 2002* Stadsdeel Oud-West
- Vis R. en S.van Arum (2003) *Ze hebben jou nodig; zonder bewoners geen stedelijke vernieuwing* Instituut voor Publiek en Politiek Amsterdam
- Wijkorgaan Osdorp *Evaluatie bewonersondersteuning en andere interne notities*

Managementwetenschappen working papers 2003 - 2004:

Green series

- gr03-01 A.C.C. Herst, R.J.R. Hommelberg
The Risks and Returns of Management Buy-Outs. Evidence from the Netherlands
- gr03-02 Marjolein C.J. Caniëls, Henny A. Romijn
Firm-level knowledge accumulation and regional dynamics
- gr03-03 Cees J. Gelderman
Handling measurement and strategic issues in Kraljic's portfolio model - results of explorative case studies
- gr03-04 David Davis, Ivo De Loo
Black Swan Records - 1921-1924: From a Swanky Swan to a Dead Duck
- gr03-05 Allard C.R. van Riel, JanJaap Semeijn
Online Travel Service Quality: Towards Delighted and Loyal Customers
- gr03-06 Henk van den Brink, Kees Kokke, Ivo De Loo, Peter Nederlof, Bernard Verstegen
Teaching Management Accounting in a Competencies-Based Fashion
- gr04-01 Marjolein Caniëls, Anke Smeets
How to integrate didactic principles in an e-learning environment
- gr04-02 Ivo de Loo, Peter Nederlof, Bernard Verstegen
Behavioral Patterns of Controllers in the Formation of Control

Yellow series

- ge03-01 Bernard Verstegen
Critical Accounting in the Academy
- ge03-02 Huibert de Man
De afstudeer-begeleider als coach: reflecties op ervaringen in een bedrijfskundige opleiding
- ge04-01 Bé Albronda, Kees Gelderman
Managing the Global supply Base through Purchasing Portfolio Management
- ge04-02 Iwan Sewandono
Vox populie vox dei? Versterken van burgerinitiatieven