

## **Sociale vernieuwing: What's in a name?**

Kees Fortuin

*Kees Fortuin is werkzaam als onderzoeker bij het Verwey-Jonker Instituut te Utrecht, dat onderzoek doet naar maatschappelijke vraagstukken. Hij heeft zich in het verleden bezig gehouden met evaluatie van sociale vernieuwing en de Rotterdamse Opzoomedag. Momenteel werkt hij aan een begrippenkader voor preventief jeugdbeleid en aan een evaluatie van convenanten die door het Nederlandse ministerie voor VWS (Volksgezondheid, Welzijn en Sport) zijn afgesloten met de vier grote steden aldaar.*

In deze bijdrage wil ik laten zien dat sociale vernieuwing in Nederland tot nu toe een kameleon is geweest: het begrip kreeg, afhankelijk van haar omgeving, steeds een andere inhoud. De Nederlandse sociale vernieuwing is in eerste aanleg vooral een Rotterdamse aangelegenheid geweest. Het was daar een poging om nieuwe potenties aan te boren door de dingen 'anders' te gaan doen, zonder dat dat 'andere' meteen gedefinieerd was. In de periode dat er een nieuwe regering (het kabinet Lubbers-Kok) gevormd werd begon het rond te zingen op rijksniveau, waar het al snel tot speerpunt van het kabinet gemaakt werd. Daarmee veranderde het van gedaante: naar de vorm gezien werd het bestuurlijke vernieuwing, en naar de inhoud met name achterstandsbeleid.

Hoewel de sociale vernieuwing in veel gemeenten door deze ontwikkeling op gang kwam, was men er in Rotterdam niet steeds even blij mee. Het concept sociale vernieuwing zoals men dat voor ogen had raakte bekneld in een keurslijf, waarmee het - op dat moment - beroofd werd van zijn dynamiek. Even is in Rotterdam nog overwogen om het hele begrip te laten varen. Uiteindelijk ging men door op de ingeslagen weg, maar toen het project sociale vernieuwing werd afgerond is toch gezocht naar een veel specifiekere begrip, dat onmogelijk tot speerpunt van het Rijk zou kunnen worden gemaakt: Opzoomeeren.

De Opzoomeerstraat was een straat in Rotterdam waar bewoners het heft in eigen hand namen en besloten niet af te wachten tot de gemeente iets aan de problemen deed. Het begrip had alleen betekenis in de Rotterdamse context. En inderdaad heeft het de landelijke agenda veel minder bepaald dan sociale vernieuwing. Andere gemeenten hadden hun eigen varianten, zoals Deventer met de campagne 'Windkracht Elluf!'.

Ook op het niveau van het Rijk kwamen er andere prioriteiten. Er was de opkomst van het Grote Stedenbeleid, dat in veel opzichten de sporen van de sociale vernieuwing draagt.

Dat alles maakt duidelijk dat wie de databanken afzoekt op het trefwoord 'sociale vernieuwing' het een en ander mist. Er zijn andere trefwoorden. In dit artikel wil ik op zoek gaan naar de rode draad die door al deze variatie heen loopt. Ik wil afsluiten met een paar vragen voor de toekomst.

### **Van achterstandsbeleid naar sociale vernieuwing<sup>i</sup>**

Aan het eind van de jaren tachtig was Rotterdam verwickeld in een proces van economische en ruimtelijke vernieuwing. De meest zichtbare uitdrukking daarvan waren de hypermoderne kantoorgebouwen die in het centrum verrezen, het een nog hoger

en glimmender dan het andere. In de loop van dit proces groeide het besef dat niet alle Rotterdammers van deze ervaring profiteerden. Naast de economische en ruimtelijke vernieuwing was er behoefte aan 'sociale vernieuwing'. In eerste instantie werd deze vernieuwing gezien als een vorm van achterstandsbeleid. Van meet af aan was er echter ook het idee dat zo'n beleid een eigentijdse vorm en inhoud zou moeten krijgen. De wedloop tussen beleidsactoren om het thema met het grootste rampzaligheidsgehalte te vinden werd afgewezen. Sociale vernieuwing zou zich moeten richten op kansen, niet op problemen. Het zou zich bovendien niet moeten richten op uitsluitend de 'kansarmen'. Van de andere kant kon het ook niet uitsluitend de overheid zijn die het probleem moest oplossen. Het was een oproep aan alle Rotterdammers, inclusief het maatschappelijk middenveld.

Er werd een klein en daadkrachtig projectbureau ingericht, dat het programma van de sociale vernieuwing al snel de benodigde schwung gaf.

Herijking van het achterstandsbeleid zou onder meer moeten inhouden dat er aandacht zou moeten komen voor 'problemen en potenties' in plaats van uitsluitend 'problemen'. Er zou gewerkt moeten worden aan activering in plaats van afhankelijkheid; in plaats van verkokering moest samenwerking komen; er moest meer gedecentraliseerd worden, maar tegelijkertijd ook meer verantwoordelijkheid van bureaucratie naar burgers worden overgeheveld.

Ondertussen bleef het begrip sociale vernieuwing al die tijd ongedefinieerd, een omstandigheid die zowel beleidsmakers als journalisten hopeloos frustreerde. Persartikelen in die tijd zagen in deze onbepaaldheid de voortekenen van een hopeloze mislukking<sup>11</sup>. Het liep anders. Deze kameleon nam steeds de kleur aan van zijn omgeving, zodat heel veel verschillende 'omgevingen' er iets mee konden. Voor ambtenaren was het een signaal om vastgeroeste bestuurlijke routines te doorbreken, voor welzijnswerkers was het - na een lange periode van bezuinigingen en reorganisaties, die overigens niet afgelopen was - eindelijk weer eens een kans om te laten zien wat het in zijn mars had, voor bewoners was het de erkenning van de overheid dat zij niet almachtig was. En natuurlijk nam de kameleon de kleur aan van Rotterdam zelf, de stad van de doeners, de stad waar de overhemden verkocht worden met de mouwen al opgestroopt. 'Nooit geschoten is altijd mis' is daar een bekend gezegde; een van de actiegroepen die als 'sociale vernieuwing avant la lettre' worden beschouwd heette 'Kenniet bestaat niet'. Het projectbureau maakte er geheel in deze geest een punt van om zo weinig mogelijk papier te produceren, niet te zeer te wikken en te wegen, niet alles vantevoren te overzien, maar gewoon ergens te beginnen. Er werden allerlei principes geformuleerd die daarin voorzagen: het 'zwaan kleef aan'-principe (je houdt je niet bezig met de mensen die niets willen, je richt je op de mensen die wel willen); het 'premie op actie'-principe (wie iets doet wordt gesteund, geen geld voor klaagverhalen) en vele anderen. Ook aan het eind van de vier jaar dat het projectbureau functioneerde zag de projectleider er geen heil in om na de periode van 'laat duizend bloemen bloeien' de sociale vernieuwing een vertaling in beleidstermen te geven. Na 'duizend maal kleinschalig' vond hij dat er 'tienduizend maal kleinschalig' zou moeten komen.

### **Sociale vernieuwing als rijksbeleid**

Het was de periode dat het kabinet Lubbers-Kok aantrad. Dit huwelijk van christen-democraten en sociaal-democraten had een bindmiddel nodig, en dat bindmiddel werd de sociale vernieuwing (vgl. Hommes, 1994). Het werd al snel een speerpunt in het rijksbeleid. Maar ook hier nam het de kleur aan van zijn omgeving: grijs.

De inhoud van het beleid bleef ten principale het bestrijden van achterstanden. De nota waarin het sociale vernieuwingsbeleid werd vastgelegd ('Opdracht en handreiking, Tweede Kamer 1989-1990) opent met de volgende zin:

*Hardnekkige achterstanden blijken moeizaam te bestrijden. Terwijl een gestage groei van de werkgelegenheid velen weer kans biedt op betaalde arbeid, dreigen anderen blijvend de aansluiting te missen. (p. 3)*

De regie over het proces van sociale vernieuwing kwam in handen van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Om achterstanden doeltreffender te kunnen bestrijden werd het nodig geacht dat de gemeenten meer zeggenschap en meer middelen zouden krijgen. Er werden convenanten afgesloten met 37 'startgemeenten'. Dat aantal werd in hoog tempo uitgebreid. Het zouden er uiteindelijk 511 worden. Inzet vanuit het rijk was dat allerlei geldstromen die bestemd waren voor de bestrijding van achterstanden zouden worden gebundeld (de 'brede doeluitkering') en rechtstreeks naar gemeenten zouden worden toegesluisd. Dat zou gepaard gaan aan vermindering van regels en procedures. Dat kwam neer op een combinatie van decentralisatie en deregulering. Daarmee zou tegemoet gekomen worden aan een grote frustratie van gemeenten, die dan ook met enthousiasme meewerkten.

Tegelijkertijd is er een 'Interbestuurlijke Projectgroep Sociale Vernieuwing' ingesteld onder voorzitterschap van de populaire ex-staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en ex-wethouder van Amsterdam wijlen Jan Schaefer. Deze IPSV maakte veel werk van het onderhouden van contacten met de gemeenten. Bovendien vervulde de projectgroep een vliegwielfunctie door voortdurend voorstellen te doen voor verdergaande sociale vernieuwing.

Met het voornemen om geldstromen van verschillende departementen te bundelen begon uiteraard een strijd om deze domeinen van zeggenschap te behouden. Omdat de eerste fase voor het kabinet waarin sociale vernieuwing het bindmiddel moest zijn voorbij was verflauwde ook de politieke interesse. En daarmee kon het ambtelijke steekspel beginnen. Daarbij waren zowel inhoudelijke als strategische argumenten aan de orde. De toenmalige minister voor WVC (Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, het tegenwoordige VWS: Volksgezondheid, Welzijn en Sport) Hedy d'Ancona:

*Minister Dales van Binnenlandse Zaken heeft de sociale vernieuwing gestalte gegeven op een wijze die bij Binnenlandse Zaken past. Als een bestuurlijk concept. Als decentralisatie. Wat er nu moet gebeuren, is dat de sociale vernieuwing inhoud moet krijgen. Dat kan niet vanuit Binnenlandse Zaken gebeuren. Daarvoor hebben wij hier expertise in huis. Binnenlandse Zaken heeft de voorwaarden gecreëerd, waarop ik aan de gang kan. Maar de rijksoverheid*

*kan nooit de was de deur uitdoen en zeggen: welzijnsbeleid is geen taak voor ons". (gecit. in Hommes 1994:70).*

Haar secretaris-generaal De Boer verlegt het inhoudelijk accent in sociale vernieuwing van achterstanden naar 'het grootstedelijke samenleven':

*Er zijn met de gemeenten driehonderdenvijftig convenanten afgesloten. Daarin staan afspraken over hoe de sociale vernieuwing plaatselijk vorm moet krijgen. Maar moeten we daarmee nu zo blij zijn? Volgens mij hadden wij dit nooit moeten doen. Problemen in grote steden als Amsterdam, Rotterdam en Den Haag zijn toch niet vergelijkbaar met de overige gemeenten. Misschien hadden wij ons beter kunnen beperken tot de echte problemen. (...) Op WVC hebben we erover nagedacht en ons antwoord is: er is dringend behoefte aan een publiek debat over normen en waarden. De overeenstemming over vanzelfsprekende normen is verdwenen, zoals wat diefstal is en wat je wel of niet behoort te doen. (Idem, p. 70)*

Van de andere kant is er steun van de staatssecretaris voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Dat departement heeft zich sinds de jaren zeventig sterk gemaakt voor stadsvernieuwing, wat weer heeft bijgedragen aan de revitalisering in veel steden. "Aan het eind van de jaren tachtig ontstond evenwel ook het besef dat fysieke vernieuwing niet automatisch leidt tot sociale vernieuwing. Sterker nog, door de vele renovatieprojecten waren de vroegere sociale verbanden in de oude wijken verdwenen" (Idem, p. 70). De ontwikkeling van het wijkbeheer, die in nauwe relatie kwam te staan tot sociale vernieuwing in veel gemeenten, past uiteraard in deze analyse. Aan deze drie citaten valt op dat waar de een het sociale vernieuwingsbeleid van Binnenlandse Zaken aanvalt en de ander het steunt, in beide gevallen het accent verlegd wordt van regelgeving naar inhoudelijke wenselijkheden. Daarbij worden er momenteel veel verbanden gelegd tussen 'wijkbeheer' en het 'grootstedelijke samenleven'.

De vorm van het sociale vernieuwingsbeleid op rijksniveau was een afspiegeling van de preoccupaties van beleidsmakers: het streven naar ontkokering, vermindering van regelgeving, decentralisatie. Het was bestuurlijke vernieuwing, maar zonder de inhoudelijke impuls.

Het tegendraadse en voor de gemeenten inspirerende geluid van de Interbestuurlijke Projectgroep Sociale Vernieuwing blijft een lichtpunt. In augustus 1991 waarschuwt Schaefer minister Dales dat het kabinet te weinig investeert in sociale vernieuwing (Hommes, 1994). Ondertussen groeit het ongenoegen binnen de gemeenten en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de VNG. Op 10 september 1991 spijkeren zo'n 200 wethouders, verenigd in het Comité 'Wij zetten door' een pamflet op de deur van hun gemeentehuis tegen de gebrekkige voortgang bij het rijk en tegen recente besluiten tot bezuinigingen.

Op rijksniveau begint de voorbereiding van de Tijdelijke Wet Stimulering Sociale Vernieuwing, waarin de brede doeluitkering verankerd moet worden. Vanaf dat moment raakt de IPSV steeds verder buiten de hoofdstroom van de beleidsvoorbereiding. Hij gaat verder als semi-extern adviesorgaan van het kabinet, maar op het merendeel van de werkvoorstellen wordt pas zeer laat gereageerd, en bovendien vaak negatief.

Op 1 januari 1992 wordt de IPSV opgeheven, hoewel deze in maart 1992 nog een laatste advies uitbrengt. Opvolger is een driemanschap, de AGSV (Adviesgroep Sociale Vernieuwing), die in april 1994 haar laatste advies uitbrengt (AGSV, 1994). Het is een advies aan het nieuwe kabinet, het kabinet Kok, dat in 1994 aantreedt. De AGSV volgt daarin het spoor van de IPSV, en tot op grote hoogte ook dat van de Rotterdamse sociale vernieuwing:

*Sociale vernieuwing betekent in feite het loslaten van het klassieke achterstandsbeleid door het zoeken naar nieuwe vormen van participatie en burgerschap. Het oude beleid volgde deze formule:*

- .de overheid definieert wat achterstand is, en waar die zich voordoet;*
- .de overheid bepaalt de gewenste oplossingen voor de 'vergeten' groepen;*
- .de overheid verschaft de naar haar oordeel benodigde middelen;*
- .de overheid bepaalt wie dit geld volgens welke regels besteedt, en probeert dit te controleren. (AGSV, 1994:8).*

*(...)*

Het nieuwe overheidsbeleid distantieert zich niet van de verzorgende taken maar ondersteunt, veel sterker dan voorheen, initiatieven en oplossingen die door bewoners, instellingen, bedrijven en gemeenten zelf worden aangedragen. Het bestuurlijk 'heelal' wordt anders bekeken. Niet langer zijn alle ogen gericht op de overheid. De burger staat nu centraal, en de overheden - elk in hun specifieke rol - staan ten dienste: om initiatieven van burgers te ondersteunen, en hun problemen mee te helpen oplossen. Het vermogen van burgers om zelf te 'sturen' dient te worden bevorderd. (Idem, p. 8, onderstreping is cursief in origineel)

De AGSV constateert dat sociale vernieuwing steeds meer lading gekregen heeft:

*In de uitwerking door het huidige kabinet betekende sociale vernieuwing vooral: decentralisatie en bundeling van geldstromen. De beleidsruimte voor gemeenten werd daardoor groter, het werd mogelijk om 'maatwerk' te leveren en sociale uitsluiting kon beter worden bestreden (Idem p. 11).*

Het fenomeen 'calculerende burger' en het evenwicht tussen rechten en plichten deed zijn intrede.

*Daarnaast krijgt sociale vernieuwing steeds sterker het karakter van 'sociale integratie'. Door toenemende overheidsbemoeienis en professionalisering van zorg en hulpverlening is veel gewone 'aardigheid' en medemenselijkheid, maar ook informele sociale controle verdwenen. (...) Naarmate deze noties beter doordringen, wordt sociale vernieuwing steeds duidelijker een appèl om solidariteit opnieuw inhoud te geven, en om de gemeenschapszin in straat, buurt of wijk te herstellen. (Idem p. 11)*

Daarmee lijkt er een opening geboden te worden naar de inhoudelijke benadering van sociale vernieuwing als gericht op het stedelijke samenleven. Het nieuwe kabinet Kok heeft dit advies overigens niet zonder meer overgenomen. Maar in deze periode werd vanuit de grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, men noemt dit in Nederland de 'grote vier' oftewel de G4) de alarmklok geluid. De burgemeester van Rotterdam, Peper, constateert in zijn Nieuwjaarstoespraak van 1994 dat er een

beweging op gang is gekomen die "de stad heeft herontdekt in haar doorslaggevende betekenis voor de natie, voor de ontwikkeling van het land in economisch, cultureel en sociaal opzicht" (hij spreekt over een 'opstanding der steden'). Tegelijkertijd is er sprake van een 'opstand der stedelingen', die zich uit in onder meer desinteresse, onderhuidse spanningen, de roep om krachtige figuren, de discussie over de tweedeling in de stad, ghettovorming, no-go areas.

*Een en ander mondt uit in een - wat mij betreft - dramatische oproep de steden echt centraal te stellen in toekomstig regeringsbeleid, daarbij overigens aansluitend bij soortgelijke bewegingen in héél Europa (...). Want zonder vitale steden is er geen toekomst voor ons land, voor ons deel van de wereld. Er is een Deltaplan voor de steden nodig. (Peper, 1994:3)*

Deze oproep zou gehoor vinden bij het nieuwe kabinet, maar voordat we daarop ingaan is het goed om het perspectief opnieuw te verschuiven. In Rotterdam is sociale vernieuwing opgevolgd door Opzoomeren.

### **Opzoomeren<sup>iii</sup>**

De Rotterdamse sociale vernieuwing werd afgesloten met de 'Opzoemerdag'. Op 28 mei 1994 onderging de stad een facelift. Tienduizenden bewoners, gemeentelijke diensten en het bedrijfsleven waren eendrachtig in de weer om straten op te knappen in meer dan een kwart van alle Rotterdamse straten; op 32 pleinen was een groots programma opgezet, een aantal speeltuinen werd grondig opgeknapt, en er was een groot aantal andere activiteiten georganiseerd. De stad hing van uitdagingen, feesten, opknopbeurten aan elkaar. De openbare ruimte werd heroverd op de verloederding.

Aan de dag was meer dan een jaar van voorbereiding vooraf gegaan. De aanzet tot de Opzoemerdag is gemaakt vanuit het Projectbureau Sociale Vernieuwing. Vervolgens speelde het Bureau Opzoemerdag een belangrijke rol als trekker. Dertien maanden heeft dat bureau leiding gegeven aan de voorbereidingen. Toen duidelijk was dat de Opzoemerdag zou slagen, is het projectbureau opgeheven met de manifestatie '1000 bomen'. Op één dag moesten in de hele stad 1000 bomen geplant worden, een uitdaging die een ingewikkelde logistiek vereiste, omdat je in een stad nu eenmaal niet op een willekeurige plek een kuil kunt graven. Het sociaal cultureel werk ging de uitdaging aan om voldoende vrijwilligers te werven voor het werk dat eraan vast zat. Na deze dag, 1 april 1994 is de projectleider van het toneel verdwenen. Dat was twee maanden voor de Opzoemerdag zelf.

Van meet af aan was de coördinator 'Ons Plein' het brein achter zeer veel innovaties die in het kader van de opzoemercampagne werden doorgevoerd. In de periode tot aan de Opzoemerdag werd deze de belangrijkste bindende kracht. Hij was een representant van het opbouwwerk, en als zodanig stond hij in de beleving eerder aan de kant van de bevolking dan aan de kant van de overheid. 'Ons Plein' was een van de hoofdelementen van de Opzoemerdag, een campagne om 32 pleinen in de stad radicaal van aanzien te doen veranderen, met deels blijvende effecten.

Burgers spelen in de voorbereiding van de Opzoemerdag een

steeds nadrukkelijker rol. In het begin van de campagne wordt gemikt op 100 'Opzomerstraten'. In een dergelijke straat zeggen ten minste twintig bewoners toe mee te zullen werken aan het opknappen van hun straat op de Opzomerdag en dat in een feestelijke sfeer. Het aantal Opzomerstraten komt uiteindelijk boven de 1250 uit, oftewel een kwart van het totale aantal straten in Rotterdam.

Het bedrijfsleven speelt in de Opzomercampagne een veel nadrukkelijker rol dan in de sociale vernieuwing. Het Hilton hotel neemt de taak op zich om de fontein op het Hofplein de hele dag geel water te laten spuiten. De verzekeringsmaatschappij Nationale Nederlanden tooit haar gebouw bij het centraal station enkele maanden voorafgaand aan de Opzomerdag met een gigantische vegende Oppie<sup>iv</sup>. Veel bedrijven richten 'gele etalages' in. Het bedrijfsleven sponsort op grote schaal projecten die in het kader van de Opzomerdag worden aangepakt. In de wijk Pernis haalt men f160.000 bijeen, benodigd voor een muziektent. In de wijk Zevenkamp wordt voor verschillende projecten f80.000 bijeengebracht, naast f30.000 subsidie. Acht speeltuinen krijgen een grondige opknopbeurt, waarmee forse bedragen zijn gemoeid. Deze betrokkenheid bouwt voort op de campagne 'Hart voor de stad', die al tijdens de sociale vernieuwing was gestart. Echter, in de Opzomercampagne krijgt zij een eigen momentum, waardoor het bedrijfsleven steeds een nadrukkelijker rol speelt.

Ook de gemeentelijke diensten worden warm gemaakt voor het opzomereren. Gemeentewerken, de ROTEB (reinigingsdienst) en de politie spannen zich ervoor in. De steun onder de uitvoerende ambtenaren aan het opzomereren is groot en groeit tijdens de campagne. Voor de dienst Gemeentewerken heeft dit een eigen waarde. Het proces van deelgemeentevorming en vervolgens regionalisering eist van de dienst een cultuuromslag. De Opzomerdag wordt daarin als hefboom gezien door het management. De campagne blijkt de verwachtingen te overtreffen in dat opzicht. Door de weerklank op het uitvoerende niveau krijgt het management een heel andere kijk op de dienst, op de problemen van uitvoerders en op hun kwaliteiten.

Bij de politie voelen met name wijkagenten zich sterk betrokken bij de 'jongerenuitdagingen'. Jongeren nemen een uitdaging op zich (het aanleggen van een visvlonder voor gehandicapten bijvoorbeeld) en wanneer zij daarin slagen dan krijgen zij een premie (bijvoorbeeld een overlevingsweekend in de Ardennen). Wijkagenten nemen opvallend vaak de rol van 'jongerencaptain' op zich. Het draagvlak onder het middenkader, dat sterk de professionele identiteit van 'boevenvangers' en 'wetshandhavers' heeft, is geringer. De steun van de korpsleiding daarentegen is weer groot.

In het jaar voorafgaand aan de Opzomerdag veranderde de Rotterdamse sociale vernieuwing van gedaante<sup>v</sup>. Meer 'bedrijfsleven', hebben we al gezegd, en meer 'burger', minder 'overheid'. Sociale vernieuwing was toch altijd een overheidsprogramma gebleven, niet zozeer iets van de bevolking. De verhoudingen binnen de gemeente waren gedurende het sociale vernieuwingsproces grondig overhoop gehaald, en de ruimte voor vernieuwing was daardoor groter. Maar in het Opzomereren transformeerde de bevolking zelf haar eigen stad. Er 'gebeurt' iets in

de stad. Een voorbeeld, in een straat verven de bewoners hun deuren blauw. De initiatiefneemster woont naast een drugspand. De dealer geeft te kennen dat hij mee wil doen. Sindsdien kennen ze elkaars naam, en groeten ze elkaar. Dat betekent dat er veranderingen in relaties tussen burgers zijn opgetreden die minder makkelijk te herleiden zijn tot 'meetbare' producten, maar die alles te maken hebben met het stedelijke samenleven.

De verandering in aanpak kwam niet van de sociale vernieuwing alleen. De aanpak die op de Opzoomerdag is gevolgd is sterk beïnvloed door ervaringen die binnen het opbouwwerk waren opgedaan, hoewel dat in de publieke meningsvorming niet zozeer tot uitdrukking kwam<sup>vi</sup>. In een andere bijdrage aan dit cahier besteed ik aandacht aan deze ervaringen.

Inmiddels is het opzoomeren niet opgehouden op 28 mei 1994. Op kleinere schaal, maar ook veelvuldiger worden er talrijke initiatieven genomen die in het verlengde ervan liggen. Een voorbeeld van een opzoomeractie speciaal voor jongeren is 'Blinddate'. Op zaterdag 22 juni 1996 staan op een groot aantal plaatsen in Rotterdam een kleine 38 teams met in totaal 829 jongeren - voor een groot deel randgroepjongeren, de ruigere types zullen we maar zeggen, jongens en meiden - om 7.00 uur 's morgens bij de bushalte. Ze hebben zich moeten kwalificeren voor deelname aan deze uitdaging. Ze worden naar de vertrekhal van de voormalige Holland Amerika Lijn gebracht, krijgen een stevig ontbijt en een nog steviger opdracht. Uit een brochure:

*Als de jongens van FC Spangen bij de Roteb aankomen, ligt elf ton afval hen aan te grijzen. Het moet gescheiden worden, en echt veel zin hebben ze er nog niet in. Om de hoogte van de berg aan te geven zegt een Spangenaar: "De stapel is drie, vier keer mij." Bedoeling is om dat afval te scheiden in plastic, puin, ijzer, hout, papier en restafval. De Roteb had deze uitdaging verzonnen omdat afvalscheiding steeds belangrijker gaat worden. (v. Strij de Regt 1996, p. 5)*

De dag slaagt boven verwachting:

*Om vier uur arriveert een ME-busje met gillende sirene met aan boord het team van Speeltuin Millinx uit Tarwewijk. Ze hebben geen droge draad meer aan het lijf en sommigen zien blauw van de kou ("Zelfs mijn onderbroek is nat"). Ze hebben honderd auto's gewassen. (t.a.p., p. 9)*

## **Grote Stedenbeleid**

Inmiddels is de vraag om aandacht voor de problemen van grote steden op rijksniveau opgepikt. Met het aantreden van de nieuwe regering werd het 'Grote Stedenbeleid' ontwikkeld. Overigens bestond er voorafgaand hieraan een soort grote stedenbeleid avant la lettre vanuit het ministerie van VWS (Volksgezondheid, Welzijn en Sport). Dit ministerie had convenanten afgesloten met de vier grote steden op het gebied van de grootstedelijke problematiek. De coördinatie van het grote stedenbeleid is echter ook nu in handen van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Veel lessen van de sociale vernieuwing (en trouwens ook van het opzoomeren, hoewel dat wiel toch vooral opnieuw

uitgevonden wordt op rijksniveau) klinken in dit beleid door. Veel consequenter dan voorheen wordt gewerkt aan ontkokering, er wordt beter geluisterd naar wat de grote steden nodig hebben, er wordt soepeler omgegaan met regels en procedures. Tegelijkertijd lijkt het niet steeds door te dringen waar de bronnen liggen van deze nieuwe inzichten. Zo wordt de gerichtheid op kansen in plaats van op problemen als een 'uitvinding' in het kader van het grote stedenbeleid beschouwd, terwijl het toch een van de uitgangspunten van de Rotterdamse sociale vernieuwing was ('problemen en potenties', schreef men daar in 1990).

Dit beleid kent zijn eigen dynamiek. Onder invloed van de intensievere interactie met de gemeenten wordt er inmiddels onderkend dat sociale factoren in de grote stadsproblematiek vragen om een aangepast instrumentarium. Bij de convenanten die in het kader van het grote stedenbeleid zijn afgesloten met de vier grote steden (G4) nog niet, maar inmiddels wel bij de 15 middelgrote (G15) wordt onderkend dat een periode van vier jaar voor een beleidsprogramma onvoldoende kan zijn. Er wordt dus gewerkt aan mogelijkheden om de continuïteit beter te kunnen garanderen. Nieuwe vormen van beleidsverantwoording (visitatiecommissies, monitoring) worden ontwikkeld, die een breuk inhouden met de eenzijdige gerichtheid op kengetallen als enige maat voor succes.

Het uitvoerend werk - bijvoorbeeld het jongerenwerk - lijkt intussen een revival door te maken. Repressieve maatregelen op zichzelf blijken onvoldoende om overlast en onveiligheid te bestrijden. Als je veroorzakers van overlast in het rechte spoor wilt houden of brengen, dan zul je ze niet alleen met harde hand moeten doen, maar je zult ze ook moeten laten zien dat ze in dat rechte spoor welkom zijn en dat ze er hun kwaliteiten in kwijt kunnen. Een vraag eigenlijk om een produktieve verbinding van het perspectief van binnenuit (bijvoorbeeld van veroorzakers van overlast) en van buitenaf (de publieke opinie) bekijken. Er zijn niet veel werksoorten meer waar dat 'binnenperspectief' centraal staat, en dus is er behoefte aan uitvoerend werkers die het zicht op dit deel van de samenleving nog niet verloren zijn. Als uitvoerend werkers dit zicht hebben - ze hebben het niet automatisch - en ze zijn in staat om hun eigen inzichten te verbinden met andere manieren van kijken, dan kunnen ze een zeer gewaardeerde rol spelen in de aanpak van grote stadsproblemen.

Hoewel dus het grote stedenbeleid op het eerste gezicht weinig te maken heeft met sociale vernieuwing, en hoewel de innovaties daarbinnen toch vooral betrekking hebben op bestuurlijke instrumenten, zie je een nog steeds toenemende aandacht voor samenlevingsprocessen. Wat je in Nederland momenteel proeft is dat men op het punt staat om te gaan erkennen dat samenlevingsprocessen een aangepast beleidskader nodig hebben.

In dat opzicht heeft de rijksoverheid wel iets te leren van het opzoomeren. Om te beginnen de invalshoek van de samenleving als probleemoplosser. In het grote stedenbeleid, maar ook in het preventief jeugdbeleid dat sterk in ontwikkeling is, ontstaat ruimte voor nieuwe probleemaanpakken. Het uitvoerend werk krijgt daardoor mogelijkheden, maar loopt ook een risico. In zeer veel projecten is de veronderstelling te herkennen dat je een goed project moet bouwen op professionele inzet. Hulpverleners die op een school jongeren in de problemen opvangen doen op zich uitstekend en noodzakelijk werk. Maar er is geen enkel zicht op

dat de aantallen jongeren in de problemen zullen afnemen als gevolg van hun bemoeienis. Wat kinderen, jongeren, iedereen eigenlijk, nodig hebben is een omgeving waar ze thuis zijn, waar ze zich mogen bevinden, waar ze welkom zijn; veilig genoeg, maar ook spannend genoeg. Dat is een essentiële factor in 'preventie' van problemen. Maar er zijn maar zeer weinig projecten die zo'n 'vitale leefomgeving' als doel stellen. Als een jongere een vertrouwenspersoon in de buurt heeft, een wijkagent, een leraar, maar misschien ook een buurman of -vrouw, als ontmoetingen met anderen niet alleen maar confrontaties zijn, dan is de kans dat je een beroep moet doen op hulpverleners kleiner. Als een oude mevrouw ook eens een beroep mag doen op de burens als ze boodschappen nodig heeft is dat naast 'prettig', 'sociaal', 'gezond', ook nog een lager beroep op de thuiszorg. Als die mevrouw op haar goede dagen ook nog eens naar buiten durft is dat ook meegenomen. Maar 'hulpverleners op een school' grijpen niet in op dat soort sociale structuren. Opzoomeren doet dat wel. In eerste instantie blijft grote stedenbeleid toch dweilen met de kraan open. Bitter noodzakelijk, maar uiteindelijk zal toch de kraan dicht moeten. Van degene die met dweilen zijn brood verdient moeten we in dit opzicht niet de oplossing verachten. Wel van de opzoomeraars, de mensen die zich inzetten voor het leefklimaat in de eigen straat. Het is dus zaak dat dat potentieel ontwikkeld wordt.

Op de een of andere manier is het echter voor beleidsmakers moeilijk om 'opzoomeren' (of welke gedaante het dan ook aanneemt) als serieuze aangelegenheid te zien. En als ze daar dan toe komen dan verwarren ze serieus weer met grijs, zodat de benodigde vrolijkheid weer ver te zoeken is. Dat is een ander verschil tussen sociale vernieuwing en opzoomeren. Opzoomeren is volkser, sluit meer aan bij het levensgevoel van de mensen 'aan de andere kant van de kloof'. En dus minder bij dat van beleidsmakers. Die hebben toch nog iets te leren over het leven, terwijl ze vaak druk zijn de bevolking te leren hoe die moet participeren in beleid maken. Nog steeds lijken ze langs elkaar heen te praten.

### **Slot**

Zoekende naar sociale vernieuwing zijn we verschillende betekenissen van dat woord tegengekomen. De zoektocht naar een nieuwe relatie tussen overheid en burger leverde een dynamische variant op die in Rotterdam mede de weg bereidde voor de Opzoomerdag, en vervolgens verder, tienduizend maal kleinschalig. Rotterdam was daarin niet uniek, er zijn andere gemeenten, maar de stad was wel beeldbepalend in dit proces. Er was de ambtelijke variant op rijksniveau, die in eerste instantie is vastgelopen op het inhoudelijke niveau, hoewel er wel degelijk decentralisatie en deregulering heeft plaatsgevonden. Men heeft er van geleerd, het zal nog moeten blijken in hoeverre het grote stedenbeleid meer teweeg zal brengen.

Sociale vernieuwing heeft meerdere betekenissen, maar er zijn ook andere termen die in het kader van sociale vernieuwing relevant zijn: opzoomeren en grote stedenbeleid, en het wachten is op een nieuw kabinet, dat ongetwijfeld nieuwe speerpunten zal benoemen.

In het hele proces is de probleemdefinitie aan het schuiven gegaan. Achterstanden lijken minder centraal te staan, het stedelijke samenleven is op de voorgrond getreden. Het is te verwachten dat de ontwikkeling zal doorzetten. Onvermijdelijk, al was het alleen maar omdat er wel weer bezuinigingsrondes zullen aankomen, zal er meer aandacht besteed gaan worden aan het probleemoplossend vermogen van de burgers zelf. Die zijn bereid om hun omgeving in de gaten te houden, ze vinden het leuk om een band met anderen te hebben. Maar er doemt een probleem op, omdat dit probleemoplossend vermogen van burgers vanuit het perspectief van de overheid toch altijd instrumenteel wordt ingezet. Als het ministerie van volksgezondheid een gezondheidsprobleem signaleert, dan is het geïnteresseerd in samenlevingsprocessen die dat gezondheidsprobleem - helpen - oplossen. Het zelfde geldt voor problemen op het vlak van de openbare orde, op het vlak van de toeleiding naar de arbeidsmarkt, op het vlak van het onderwijs. Op het moment dat het overheidsprobleem is opgelost verdwijnt de interesse van beleidsmakers. Voor burgers ligt dat anders. Die vinden het gewoon leuk of niet leuk in hun buurt, en onderhouden wel of geen contacten met buurtgenoten. Er is natuurlijk wel een relatie met hun dagelijkse zorgen en omstandigheden, maar het relationele aspect staat voorop. Als je een leuk contact met je buurvrouw hebt bij een actie tegen verkeersoverlast ben je niet afhankelijk van nieuwe verkeersoverlast om haar te bezoeken. En dus kan er bij zo'n bezoek heel goed de afspraak uitrollen dat je na school elkaars kinderen opvangt. Zo'n afspraak ligt vanuit het perspectief van de overheid weer op een ander beleidsterrein.

Wat nodig is, en wat ongetwijfeld niet op zich zal laten wachten, is een visie op de manier waarop beleid om kan gaan met deze spanning tussen het instrumentele perspectief van de overheid ('er is een verkeersprobleem, hoe schakelen we de burger in bij de oplossing?') en het relationele perspectief van burgers ('ik kan het goed vinden met de burens, zullen we samen iets aan het verkeersprobleem doen?')<sup>vii</sup>.

De actualiteit van dit probleem kan geïllustreerd worden aan de hand van de volgende anekdote, die op feiten gebaseerd is:

*Een pleintje in een grote stad. Het is een yuppendroom om in het centrum van de stad te wonen, en het pleintje voldoet aan die droom. De huizen eromheen zijn opgeknapt. Hoewel je in het uitgaanscentrum bent als je de hoek omslaat, is het er rustig en opgeruimd, er staan planten en bomen, maar ook banken. Soms zitten de omwonenden aan de tafels die er staan en kletsen. Ze eten er zelfs wel eens of ze drinken er koffie. Ze voelen zich verantwoordelijk voor het pleintje, het is er altijd opgeruimd.*

*Ze zijn niet de enigen die van hun pleintje houden. Soms zoeken groepjes jongeren de beschutting van het pleintje, kletsen, drinken wat, roken wat. Ze blijven nooit lang. Het zijn Nederlandse, maar ook vaak Marokkaanse jongeren. En vaak allebei. Het gaat er redelijk vredig toe, er gebeurt nooit iets. Behalve dan af en toe een rondslingerend blikje.*

*Een van de bewoners belt altijd de politie als de jongeren er zitten. De politie reageert tegenwoordig, in tegenstelling tot vroeger, en stuurt de jongeren steeds*

weg. Waar naartoe is niet zo duidelijk, waarschijnlijk een ander pleintje. Vroeger kwamen de jongeren immers niet naar het pleintje, dat kwam pas toen een binnenterrein waar de omringende huizen gerenoveerd waren en duur verkocht, werd afgesloten.

De bewoner doet ook aan preventie. Iedere avond gaat hij met een gieter de banken en de tafels af en maakt ze nat. Op die manier wil hij voorkomen dat de jongeren er gaan zitten.

Sinds kort komt de zaak in een stroomversnelling. Af en toe is de sfeer wat grimmiger, de jongeren komen soms in wat grotere groepjes, en laten zich niet meer zo makkelijk wegsturen. De bewoners hebben een bijeenkomst belegd. Nadat geïnventariseerd is wat precies de overlast is die ondervonden wordt nemen ze in grote meerderheid het voorstel aan om de gemeente te vragen het pleintje met een hek af te sluiten. Bij de voorstanders zit een aantal bewoners dat op voorhand aangaf geen problemen met de jongeren te hebben.

De vraag lijkt mij te zijn hoe je deze 'bevangenheid' van verschillende sociale categorieën tegenover elkaar kunt doorbreken. Vanuit een beleidsperspectief wel te verstaan. Het gaat er immers om hoe je als professional je positie in dit soort processen bepaalt, niet zozeer als medeburger. Als je de oriëntatie op processen van samenleven centraal stelt zul je beleidsmakers voor jouw probleemdefinitie moeten interesseren, anders krijg je er geen geld voor. En geld is nodig, want of de bevangenheid tussen bevolkingscategorieën 'spontaan' zal verdwijnen waag ik te betwijfelen. Samenlevingsprocessen die voorheen op 'natuurlijke' wijze plaats vonden komen niet terug door niets te doen. Er is een opvolger voor sociale vernieuwing nodig, een beleidsprogramma dat dit samenlevingsprobleem centraal stelt. Inzichten over hoe je dat praktisch gesproken aanpakt zijn in ieder geval bij het opzoomeren in ruime mate opgedaan. Inzichten over hoe je het bestuurlijk niet moet doen hebben we te danken aan de 'Binnenlandse Zaken-variant' van sociale vernieuwing. De vraag is: Willen we leren?

## **Literatuur**

Adviesgroep Sociale Vernieuwing 1994

*Tussen rijk en wijk, Slotadvies van de AGSV over sociale en bestuurlijke vernieuwing.* AGSV, Den Haag.

Bons, C.; M. Linthorst; G.C.C. Smulders; C.C. Fortuin 1995

*Opzoomeren: bestuurlijke vernieuwing in de praktijk.* VNG-uitgeverij, Den Haag.

Fortuin, K. 1994

*Berichten uit de samenleving, syntheserapport.* Verwey-Jonker Instituut, Utrecht

Fortuin, K.; S. Kensen (in bewerking)

*Opzoomeren tussen overheid en burger.*

Hommel, D.W. 1994

*Sociale vernieuwing, opkomst en ondergang van een politiek motto.* SWP, Utrecht

Kleijn, G. de 1994

*Vier jaar sociale vernieuwing en verder.* Laurenslezing 13 maart

1994.

Peper, A. 1994

*De opstanding der steden, de opstand der stedelingen. Gevraagd: een Deltaplan voor de Steden. Nieuwjaarstoespraak.*  
Rotterdam.

Strij de Regt, M. v. (red.) 1996

*Blind Date, Premie op Actie voor jongeren.* Opzoomer Mee,  
Rotterdam.

Tweede Kamer, gedrukte stukken 1989-1990

*Sociale vernieuwing, opdracht en handreiking* (21455 nr. 4)

## Noten

it gedeelte is gebaseerd op K. Fortuin (1994).

ie Rotterdamse projectleider sociale vernieuwing in een terugblik op die episode: "Het was heel eenzaam in die tijd" (De Kleijn 1994).

It gedeelte is gebaseerd op Fortuin en Kensen (in bewerking) en op Bons et. al. (1995).

Oppe was een geel mannetje dat als mascotte voor de opzoomercampagne is gebruikt. Geel is geadopteerd als 'opzoomerkleur'.

Fortuin en Kensen (in bewerking) analyseren de ontwikkeling van sociale vernieuwing naar opzoomeren.

Van die eenzijdigheid heb ik me ook zelf schuldig gemaakt, in het onderzoek naar de opzoomerdag waaraan ik heb meegewerkt (Bons et.al. 1995). Ik ben Anne van Veenen ervoor erkentelijk dat hij me daarop heeft gewezen.

De relatie met het gedachtegoed van Jürgen Habermas is niet toevallig. Zijn onderscheid tussen systeemintegratie en sociale integratie is in deze context buitengewoon relevant.