

Waarom grootstedelijk bestuur zich opnieuw moet uitvinden.

Willem van Spijker en Pieter Tops

De aanpak van de grootstedelijke problematiek zal komende maanden zowel landelijk als in de steden een onderwerp van politieke strijd zijn. 'Links' lijkt de wijkenaanpak te koesteren als proeflokaal voor haar beschavingsoffensief en daarmee gepaard gaande bemoeizorg. 'Rechts' vindt dat het gepamper van kwetsbare doelgroepen moet ophouden.

Stadscommando's er op af, aan het werk die mensen en anders het land uit.

Als bij elkaar opgeteld zou worden, hoeveel geld besteed wordt in deze wijken, dan gaat het al snel om vele duizenden Euro's per inwoner op jaarbasis. Dat geldt direct aan burgers ter beschikking stellen, dringt zich op als een even efficiënte als onrealistische strategie.

Ingrijpende bezuinigingen bij Rijk en gemeenten en bij partners als de woningcorporaties zullen de politieke strijd op scherp zetten. De kans bestaat dat door deze polarisatie over de juiste aanpak het kind met badwater en al wordt weggegooid. De grootstedelijke problematiek zal in zijn huidige heftigheid blijven bestaan en onze samenleving blijven ontwrichten.

Wij zijn van mening dat het mogelijk is om tegen de helft van de huidige kosten tot een effectieve aanpak te komen, een aanpak die weldenkende mensen zowel ter linker- als ter rechterzijde van het politieke spectrum zou kunnen aanspreken.

Vanuit onze ervaringen en bevindingen in met name Rotterdam, Amsterdam en Den Haag geven wij graag een aantal boodschappen mee voor de volgende bestuursperiode. Om de reeds bereikte resultaten de komende jaren te vergroten en verstevigen zijn vier punten van cruciaal belang.

Aan alles is teveel, behalve aan wat echt werkt

Het regent projecten in de wijken. Soms zijn het zinvolle projecten, soms ook niet. Wat opvalt is het tijdelijke en hijgerige karakter van vele projecten. De projecten dienen de problemen nu direct op te lossen. Dat is een illusie. In de slechtste wijken is de problematiek zeer hardnekkig en heeft zich diep geworteld. Dat vraagt geen flitsende projecten of commando's maar duurzame herstelkracht.

Helaas heeft dit diepgaand besef van hardnekkigheid en complexiteit nog weinig ingang gevonden.

Hoe is het anders mogelijk dat tegelijkertijd de slechtste basisscholen zich bevinden in de slechtste wijken, dat ROC's uitvalpercentages van meer dan 50% kennen als het gaat om de kinderen uit deze wijken, dat re-integratiebedrijven een rendement hebben van niet meer dan 5%, dat de recidive onder jonge delinquenten zeer hoog is, dat over vele welzijnsinstellingen al jaren met grote scepsis en schouderophalen wordt gesproken, dat in bijna elke straat zich wel een hennepkwekerij bevindt, maar het opsporings- en handhavingsapparaat niet bereid of in staat is om deze op te rollen.

We moeten van een illusie af. Namelijk dat de instellingen van onze verzorgingsstaat dit soort problemen uit de wereld helpen. Onze huidige verzorgingsstaat met zijn nadruk op rechtsgelijkheid en extreme arbeidsdifferentiatie (voor ieder probleem een institutie), en

met procedurele patatsnijders waar ieder doorheen wordt gehaald. Deze institutionele logica verhoudt zich erg slecht met de concrete problemen die zich in de slechte wijken en bij de probleem-groepen voordoen. Het tamelijk radeloos en redeloos activisme dat bij deze problemen op gang is gekomen en in stand wordt gehouden, versluiert in feite dat in de dagelijkse uitvoering sprake is van structurele institutionele verwaarlozing. Hoe kwetsbaarder mensen zijn, hoe slechter de overheid en alle aanhangende instituties voor hen zorgen.

Organiseer bindend vanuit de situationele problematiek

De reguliere organisaties blijken niet in staat om doelgericht, probleemgericht en gebiedsgericht tot gebundeld handelen te komen, waarop krachtig kan worden gestuurd. En juist dat is nodig omdat de problematiek van vele mensen in de slechte wijken zich kenmerkt door een samenhangend geheel van verschillende aspecten (werk, armoede, schulden, gezondheid, scholing, ontwikkelkansen en leefbare verhoudingen in de wijk), die dikwijls zeer hardnekkig zijn en hele gezinnen en woonblokken in hun greep houden. Dat vereist dus dat een veelheid van betrokken instanties bij het vraagstuk zijn betrokken (van politie tot welzijn tot basisschool) en dat het in te zetten repertoire (repressief, preventief, ad hoc en vernieuwend) scherp op maat gesneden dient te zijn.

Het is noodzakelijk om dan heel scherp focus te maken op basis van een open analyse van wat er gaande is in een wijk of bij een groep; om scherp te kiezen wat de beste hefboomen tot verbetering zijn (bijv. werktoeleiding en – begeleiding of aanpak jeugd van 8 tot 14 jaar) en daar alle bestuurlijke en professionele kracht op in te zetten. Daarmee komt de goede uitvoering in de frontlijn weer centraal te staan.

Dit vraagt situationeel focus maken:

1. Herovering van de professionele ruimte voor de uitvoering: kom tot krachtige uitvoeringsteams (in de frontlijn), die in staat en gemachtigd zijn om situationeel te handelen.
2. Een bestuurlijk strategische top die bereid en in staat is om focus te maken en met gezag haar doelstellingen uit te dragen en ervoor te gaan staan.
3. Verbindingsofficieren (in Rotterdam heten ze Stadsmariniers en gebiedsmanagers) die in staat zijn om de uitvoering en strategische top op directe wijze te verbinden.

Je bent het waard om begrensd te worden

Het ontbreekt veelal aan het lef om duidelijk grenzen te stellen. Veel burgers hebben het nodig dat ze worden begrensd en dat discipline wordt gevraagd. In deze situaties bestaat gedragsbeïnvloeding naar onze mening altijd uit een combinatie van disciplineren en kansen bieden. En juist het bieden van deze combinatie ontbreekt veelal. Aan de ene kant wordt er in de veiligheidskolom en de uitkeringssector vooral repressief gehandeld zonder dat crimineel of frauduleus gedrag wezenlijk wordt aangetast en aan de andere kant zie je het 'softe' handelen in andere kolommen.

Disciplineren en ontwikkeling zijn voor ons twee kanten van de medaille.

Je neemt een burger alleen serieus als je hem ook in zijn volle verantwoordelijkheid aanspreekt en indien je als autoriteit het speelveld en de grenzen meegeeft waarbinnen hij zich heeft te gedragen. Dat samen maakt hen tot volwaardige burgers.

Gezaghebbend besturen

Wij zien een bestuur en een stedelijke elite die niet in staat of niet bereid is de nodige distantie te betrachten, het goede voorbeeld te geven en met gezag grenzen te stellen en richting te geven. We zien veeleer een politiek van middelen (ook meedraaien in de carrousel) dan een politiek van betekenisgeving, gezaghebbend de weg wijzen en het speelveld met zijn grenzen bepalen en bewaken. Bij dit type meervoudige complexe en tamelijk ontembare problematieken zijn bestuurders nodig die niet redeneren vanuit zekerheden en risicomijding, vanuit beleid en kostenbaten-analyses, maar die de niet weg te redeneren onzekerheden compenseren met heldere visie, focus en krachtige gebaren.

Kortom, stop het radeloos en redeloos activisme en doe het beter voor de helft van de prijs. Wat kunnen onze bevindingen betekenen? We geven twee adviezen, voor het rijksbeleid en de gemeente Rotterdam. Met name omdat de aanpak van Rotterdam-Zuid zo langzamerhand is uitgroeid tot een zaak van nationaal belang.

Advies aan het Rijk

1. Ga van 40 naar 10 wijken. Durf als Rijk te kiezen voor de 10 wijken waar de meervoudige ontembare problematiek werkelijk heerst. De neiging tot verbreding en vervlakking (van 40 naar 140 wijken) zal net als bij het Grotestedenbeleid de dood in pot zijn. Verbindt als Rijk de sociaal economische en fysieke investeringen in deze wijken.
2. Stop de projectencarroussel door tot strenge selectie te komen op grond van aantoonbaar effect en op grond van de bereidheid van professionals en investeerders om langjarig bij te dragen
3. Zorg dat de reguliere instituties die de basisvoorwaarden leveren voor een goede ontwikkeling van mensen (leren, werk, veiligheid) in deze wijken topprestaties op maat (kunnen) leveren.

Advies aan Rotterdam (voor Rotterdam Zuid in het bijzonder)

1. Maak een krachtige bestuurlijke coalitie van het Kabinet en het College van B&W; erken dat het hier om een zaak van nationaal belang gaat, waarin de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid verder gaat dan alleen maar weer extra financiële middelen leveren.
2. Deze coalitie stelt binnen één jaar drie glasheldere doelen voor de aanpak van Zuid en verplicht zich om alles en iedereen in het werk te stellen om die doelen te bereiken
3. Deze drie doelen komen tot stand op basis van:
 - a. Diepgaande grassroot-analyse van wat gaande is in Zuid en welke potenties en belemmeringen aanwezig zijn.
 - b. Stadslabs waarin op het niveau van een buurt (bijv. Oleander/Mijnkint) en doelgroep (bijv. laaggeschoolde jongeren aan het werk) met (uitvoerende) sleutelfiguren in een intensief traject wordt uitgevonden waar de sleutels tot duurzame verbetering liggen. Op grond daarvan wordt bepaald welke projecten

en reguliere trajecten dienen te stoppen of met kracht dienen te worden doorgezet. Uitgangspunt is dat ongeveer de helft van de financiële middelen wordt vrijgespeeld.

- c. De maatschappelijke elite verbindt zich wezenlijk aan deze 'Delta-aanpak', zoals dat eertijds bij de veiligheidsproblematiek is gebeurd.

Willem van Spijker en Pieter Tops zijn als adviseur en onderzoeker betrokken bij grootstedelijke ontwikkelingen. Van Spijker is directeur van Van Vieren Advies, Tops is hoogleraar bestuurskunde in Tilburg en lid van het College van Bestuur van de Politieacademie.