



Het is de gemeenschap, suffie!

Crisis van de wijkraden

Dit essay is geschreven door Nico de Boer voor het
LANDELIJK SAMENWERKINGSVERBAND ACTIEVE BEWONERS

LSA
bewoners

Over de auteur

Nico de Boer (1955) is onderzoeker en publicist. Voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en RMO, dat verder ging als Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, schreef hij studies naar welzijnswerk en wijkgericht werken. Voor de Stichting Landelijk Platform Buurt- en Wijkgericht Werken (LPB) vergeleek hij het wijkgericht werken in tientallen (middel) grote steden. Hij is daarnaast recensent van het Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken.

In zijn publicaties staat bijna altijd het perspectief van burgers centraal. De institutionele logica's van overheid, markt en professionals zijn naar zijn smaak de afgelopen decennia veel te dominant geworden. Het wordt tijd dat burgers hun eigen institutionele logica ontwikkelen. 'Burgerkracht' en de 'WijkBV' zijn daarbij leidende concepten.



Het rommelt in de relatie tussen wijkraden en gemeente. Er zijn tal van wrijvingen waarbij de gemoederen soms hoog oplopen. Zwaar geïrriteerde ambtenaren en wethouders staan tegenover tot op het bot beledigde bewoners. Gemeenten verwijten wijkraden dat ze vasthouden aan de privileges van een oude vorm van participeren (buurtburgemeesters, inspraakom-de-inspraak) en krijgen te horen dat ze te weinig representatief zijn. Wijkraden voelen zich uitgespeeld tegen nieuwe, minder gestructureerde bewonersinitiatieven en verwijten de gemeente dat die hen negeert en passeert zodra het erop aankomt.

Een blik op de geschiedenis levert een nieuw perspectief op deze crisis op. Wijkraden waren nooit bedoeld als inspraakorgaan, maar moesten juist fungeren als organisatoren van gemeenschapsleven. Pas de afgelopen decennia zijn de raden door de gemeenten gedegradeerd tot instrumenten van participatie. Dat kan anders. Wijkraden kunnen weer knooppunten worden van maatschappelijke democratie, maar dan moeten ze niet bang zijn voor een beetje macht.

GEDOE OM WIJKRADEN

Laten we eerst eens wat preciezer kijken naar hoe die crisis van de wijkraden eruitziet. Een kleine tour door het land laat zien dat er veel gedoe is.

Neem Utrecht: daar stapte in november 2018 de volledige wijkraad van Noordoost op. In een brief aan het college van B en W liet voormalig voorzitter Ab Kools weten dat hij zich 'als oude schoenen weggegooid voelde, overigens ook nog zonder dat u nieuwe heeft'. De wijkraad van Noordoost had zich in de jaren daarvoor gevoelig getoond voor het verwijt dat de effectiviteit van de wijkraden te gering was en zich dan ook stevig ingespannen om meer bewoners te betrekken, onder meer door wijkraadplegingen. Toch besloot het college het budget van de wijkraad met tachtig procent te verminderen. Een 'advies' van vijf

Utrechtse wijkraden over dat besluit bleef onbeantwoord. 'De manier waarop in Utrecht met burgers en hun inbreng wordt omgegaan laat naar onze overtuiging geen ruimte voor een toekomst van wijkraden, noch voor reële burgerparticipatie. Burgers, ook wij, willen wel graag serieus worden genomen,' aldus Kools met ingehouden woede.

Wijkraden voelen zich uitgespeeld tegen nieuwe, minder gestructureerde bewonersinitiatieven.

Of neem Schiedam. Daar besloot het college van B en W in precies dezelfde maand de jaarlijkse subsidie van €50.000 aan het Schiedams Overleg Bewoners Organisaties (SOBO) te beëindigen. Eerder die maand had het SOBO besloten terug te keren naar de basis van directe belangenbehartiging van wijkbewoners. De verenigde bewonersorganisaties zagen de noodzaak van een vernieuwingsslag al een paar jaar in en waren samen met de gemeente bezig met een verbetertraject. Dat ging de gemeente echter niet snel genoeg. 'Wij moeten helaas constateren dat dit wat ons betreft niet heeft geleid tot de beoogde resultaten en dat het SOBO juist aan relevantie en draagvlak heeft ingeboet. Daarom zijn wij voornemens de subsidie aan het SOBO per 1 januari 2019 te beëindigen,' zo liet het college de gemeenteraad weten.

Of kijk naar Apeldoorn. Daar verlieten eveneens eind november voorzitters van dorps- en wijkraden demonstratief de vergadering van de gemeenteraad, boos over de 'schertsvertoning' waarmee de gemeenteraad nieuwe verhoudingen creëert tussen de dorps- en wijkraden en de gemeente. Ook in Apeldoorn waren de raden al enkele jaren met de gemeente in gesprek over beno-

digde hervormingen. De meerderheid van de gemeenteraad vindt dat de raden best nog waarde hebben, maar ziet daarnaast dat burgers ook op andere manieren de overheid weten te vinden en merkt op dat ze zich soms niet vertegenwoordigd voelen door 'hun' raad.

Het is ook een proces waarin de gemeente stap voor stap moet leren zich dienstig op te stellen voor initiatieven van bewoners.

Of neem – als laatste voorbeeld maar even – Maastricht. Daar stapte (ook al eind november) Jack van Gelooven op als voorzitter van het buurtnetwerk Tip Top Mariaberg. 'Totaal gefrustreerd door de kortzichtigheid van de gemeente Maastricht,' aldus de getergde voorman, die zich de afgelopen jaren juist zeer actief had ingespannen om samen met diezelfde gemeente de Maastrichtse bewonersparticipatie nieuw leven in te blazen. Dat balletje raakte aan het rollen toen in 2012 de gemeentelijke rekenkamer concludeerde dat de buurtbudgetten niet goed en op basis van onduidelijke criteria werden besteed. In 2014 stelden ambtenaren voor het convenant met de buurtplatforms op te zeggen. 'De gemoederen liepen hoog op,' zo blikt Van Gelooven terug op die fase. 'Veel actieve bewoners van

de oude garde voelden zich totaal afgedankt en haakten boos af.' Het einde van de bewonersparticipatie was dat echter niet. Een aantal actieve bewoners, onder wie Van Gelooven, was bereid om mét de gemeente te zoeken naar nieuwe wegen. Samen ontwikkelden ze nieuwe aanpakken. In plaats van de buurtbudgetten kwam er een vorm van flexibele financiering. De buurtplatforms besloten te transformeren tot 'buurtnetwerken' om zo beter te kunnen aansluiten bij wensen en initiatieven van bewoners. Er kwamen buurtraadplegingen, andere vormen van overleg.

Waarom stapte Van Gelooven dan toch onlangs gefrustreerd op? Van Gelooven noemt een paar redenen. 'Om te beginnen vanwege de blijvende verkokering van de gemeente. Veel ambtenaren zijn vooral bewakers van hun eigen budget en zijn niet in staat om met een bewonersinitiatief mee te denken. De gemeente onderschat bovendien totaal hoe moeilijk het proces in de wijken zelf is. We hebben echt geprobeerd om als buurtnetwerk nieuwe stijl in Mariaberg "faciliterend" te zijn. We zijn actief de buurt ingegaan om daar informatie op te halen en initiatieven van de grond te krijgen, maar er komt niet veel uit. Bewoners zijn gewoon minder gericht op zelfregie en participatie.' *Hoe erg is dat probleem? Is de buurt dood?* 'Welnee,' zegt Van Gelooven, 'maar oude manieren van werken en denken bij de gemeente en bij bewoners veranderen vergt een proces van jaren, waarin bewoners stukje bij beetje meer vertrouwen moeten krijgen in hun mogelijkheden. Het is ook een proces waarin de gemeente stap voor stap moet leren zich dienstig op te stellen voor initiatieven van bewoners. De gemeente heeft ons – met op zich goede ideeën over een nieuwe manier van werken – in het diepe gegooid.'



ZIJN WIJKRADEN EEN OVERHEIDSINSTRUMENT?

Utrecht, Schiedam, Apeldoorn en Maastricht zijn geen uitzonderingen – ook in steden als Haarlem, Leiden en Breda worden stevige discussies gevoerd.¹ Daarin vallen een paar dingen op.

- 1** Vriend en vijand zijn het erover eens dat de wijkraden moeten vernieuwen. Niemand wil graag een wijkraad die zich als schaduwgemeenteraad-op-wijkniveau bezighoudt met het bekritisieren van gemeentelijke beleidsnota's. Iedereen vindt dat de wijkraad zich als netwerk of platform moet manifesteren voor wat er in de wijk leeft, zowel onder oudere bewoners als onder de wat hippere buurtinitiatieven. Het is een karikatuur te denken dat de scheidslijn ligt tussen enerzijds conservatieve buurtburgemeesters die het bij het oude willen houden en anderzijds vernieuwende ambtenaren die de argeloze hipsters benutten als breekijzer om vernieuwing door te drukken.
- 2** Ondanks die redelijke eensgezindheid gaat er in het proces veel fout: er is sprake van onrealistische verwachtingen, vage doelen, gelijktijdige bezuinigingen (misschien zijn wijkraden nieuwe stijl wel duurder!) en een te hoge snelheid om de bocht goed te nemen... Het proces wordt versmald tot verandering *bij de wijkraden*, zonder dat tegelijkertijd het functioneren van het gemeentelijk apparaat en de gemeenteraad onder de loep wordt genomen.
- 3** Achter deze twee voor iedereen waarneembare feiten gaat iets anders schuil: een klaarblijkelijke, breed gedeelde overtuiging dat wijkraden een instrument zijn van de overheid. 'We zijn de ogen en oren van de wijk,' hoor je veel wijkraadsleden in Nederland zeggen. Ook in veel gemeentelijke verordeningen is die formulering te lezen. Het is pakkend verwoord. Je ziet het voor je: kijkende en luisterende wijkraadsleden die beelden en geluiden uit de wijk oppikken. Toch verhult die formulering iets. Als wijkraden de ogen en oren zijn, waar zitten dan de hersens? In de wijk of bij de gemeente? Veel ambtenaren zien zichzelf en het politieke proces dat zij dienen als die hersens en de wijkraden als de voelsprietten, de zintuigen waarover zij kunnen beschikken.

Met name die voorstelling is met het oog op de toekomst van actief bewonerschap een preciezere analyse waard. Van wie zijn de wijkraden eigenlijk? Van de overheid of van de bewoners? Er zijn stevige historische argumenten voor de tweede: de wijkraad is *van de bewoners*. Zo waren ze oorspronkelijk bedoeld. Ergens in de afgelopen decennia hebben we in ons land (en daarbuiten) een foute afslag genomen en zijn de wijkraden *van de gemeente* geworden. De recente opleving van actief burgerschap maakt pijnlijk duidelijk hoe fout die afslag was. Maar geen nood: we kunnen via een kleine omweg de juiste route wel terugvinden.

¹ Het zijn wel allemaal grote en (vooral) middelgrote steden. In grote steden als Amsterdam en Rotterdam ligt de discussie sowieso anders vanwege een lange traditie van geformaliseerde binnengemeentelijke decentralisatie. In de kleinere, landelijke gemeenten lijkt het beter mogelijk om werkbare verhoudingen te vinden met respect voor elkaars belangen en positie, inclusief een erkenning van sublokale gemeenschappen, zeker in gemeenten die het product zijn van een gemeentelijke herindeling. Beide uitersten van het spectrum van groot naar klein blijven in dit essay buiten beschouwing, ik richt me vooral op de middelgrote steden.

VAN WIE ZIJN DE WIJKRADEN?

Het valt op hoe breed de consensus is dat wijkraden iets van de gemeente zijn. Die consensus is zo breed dat we nauwelijks meer beseffen dat hij er is. Neem het grote en mooie overzicht van de dorps- en wijkraden in ons land dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2013 publiceerde onder de prikkelende titel *Wijk- en dorpsraden in Nederland*. De onderzoekers constateren dat de bestuurlijke schaalvergroting op gespannen voet staat met het streven om de afstand tussen bestuur en burgers te verkleinen. Die schaalvergroting ging dan ook terecht gepaard met hervormingen van het bestuur. Naast rechtstreeks gekozen deelgemeenteraden (Rotterdam) of stadsdeelraden (Amsterdam), was er ook sprake van vernieuwingen zoals deconcentratie van de ambtelijke dienstverlening, wethouders en allerlei vormen van wijkgericht werken. En natuurlijk de dorps- en wijkraden. Die laatste definiëren de onderzoekers als – let op – ‘binnengemeentelijke vormen van representatie binnen duidelijke territoriale grenzen.’

De dorps- en wijkraden zijn, de één wat meer dan de ander, ‘ingebed in de gemeentelijke beleids- en besluitvorming en dienend aan de participatieve democratie’, zo constateren de onderzoekers. Het accent is de laatste jaren verschoven van inspraak en interactief bestuur naar eigen initiatieven van burgers en hun organisaties. ‘Lokale besturen proberen door buurtbonnen, buurtbudgetten en allerlei vormen van facilitering dergelijke initiatieven te mobiliseren en te ondersteunen. In veel gemeenten waar dorps- en wijkraden bestaan worden deze ten volle benut voor de integrale gebiedsgerichte aanpak.’

‘Ten volle benut’, ‘dienend aan’, ‘ingebed in’, ‘proberen te mobiliseren’ – het beeld is duidelijk: dorps- en wijkraden zijn volgens de BZK-onderzoekers een instrument van de overheid. Gek genoeg kijken ook kritischer geesten op die manier naar de raden, waaronder een groep onderzoekers van de Universiteit van Utrecht die onder leiding staat van professor Tine de Moor, een internationaal erkend expert op het gebied van burgercoöperaties. De groep onderzocht in 2018 in opdracht van de Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen wat de functies (kunnen) zijn

van bewonersoverlegorganisaties in een veranderende samenleving. Ook deze onderzoekers zien zulke organisaties (die zij afkorten tot Boo’s) als ‘oorspronkelijk door de gemeente in het leven geroepen, als inspraakorgaan voor de overheid. De oprichting van veel wijkraden resulteerde bijvoorbeeld uit het wijkgericht werken, door de overheid bedacht en geregisseerd. Boo’s worden in veel gemeentes dan ook gezien als een vorm van burgerparticipatie.’

Het beeld is duidelijk: dorps- en wijkraden zijn volgens de BZK-onderzoekers een instrument van de overheid.

De Utrechtse onderzoekers zijn overigens wel kritisch over die manier van kijken: ze vinden de dorps- of wijkraad die spreekbuis is van de gemeente ‘archaisch’. Ze bespeuren allerlei maatschappelijke ontwikkelingen, zoals vergrijzing, de leegloop van het platteland en een terugtrekkende overheid. Deze ontwikkelingen maken, zo stellen ze, dat de Boo’s beter een ‘nieuwe’ functie kunnen kiezen. Naast de traditionele representatieve functie (dorps- en wijkbewoners vertegenwoordigen naar de overheid) en de adviserende functie ook een activerende en een verbindende functie. Die functies beschouwen ze als een ‘nieuwe invalshoek op de rol die die bewonersoverlegorganisaties anno 2017 vervullen.’

Maar hoe nieuw zijn die functies eigenlijk? Hoe zat het met de oervormen van wijkraden die tijdens en vlak na de Tweede Wereldoorlog tot stand kwamen? Waren die vooral representatief of juist activerend en verbindend? Anders gezegd: hielden de wijkraden zich vooral bezig met inspraak bij de gemeente of met het verbinden van de bewoners? Daar is een verrassend antwoord op te geven.



WIJKGEMEENSCHAP

Aanvankelijk – vlak na de Tweede Wereldoorlog – waren wijkraden helemaal niet zo bezig met de lokale overheid en des te meer met het organiseren van de wijk-gemeenschap. Koploper in dat opzicht was het door de oorlog zwaar getroffen Rotterdam. Al in de oorlogsjaren ontwikkelde de stichting De Rotterdamse Gemeenschap gedachten over ‘wijkbesturen’ die na de bevrijding moesten worden opgericht. Deze besturen moesten vooral sociale en culturele functies hebben. Achtergrond voor die gedachte was het besef dat de moderne stad door haar massaliteit gevaren met zich meebracht als vervlakking en anonimisering en dat die risico’s het best bestreden konden worden in kleinere eenheden.



In diezelfde richting dacht een studiegroep die al tijdens de oorlog regelmatig bijeenkwam onder voorzitterschap van directeur ir. A. Bos van de Rotterdamse dienst Volkshuisvesting. Ook de studiegroep Bos zag wijkraden voor zich met voornamelijk een sociale en culturele functie. De studiegroep zag voor deze organen daarnaast een publieke

functie weggelegd: ze moesten ook semi-overheidslichamen zijn, maar dan duidelijk pas op de tweede plaats. In de wijd verspreide brochure *Wij en de wijkgedachte*, die vlak na de oorlog werd uitgebracht door het Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw, wordt de gedachtegang op zijn scherpst verwoord:

“ *In iedere wijk bestaan tal van organisaties, buurtverenigingen, sportclubs, toneel-, ouder-, huisvrouwen-, speeltuin- en volkstuinderverenigingen, jeugdclubs, enz. enz. Zij kunnen gezamenlijk een wijkgemeenschapsraad vormen die zich tot taak kan stellen de algemene levensvoorwaarden in de wijk op hoger peil te brengen, zowel door onderlinge samenwerking in de wijk als door samenwerking met organisaties daarbuiten. De wijkgemeenschapsraad zal ook als schakel tussen overheid en burgerij op kunnen treden en actief burgerschap bevorderen.*

En vervolgens:

“ *Deze gemeenschapsraden zullen de sociale structuur versterken en de ontplooiingskansen van de burgers bevorderen door het contact dat tussen de levensgebieden wordt gelegd, en door de voorzieningen die gemeenschappelijk tot stand gebracht worden. Maar zij zullen ook belangrijk zijn om de rol die zij kunnen spelen als schakel tussen overheid en burgerij. Zij zullen besprekingen kunnen voeren met burgemeester en wethouders en met ambtenaren, en de gekanaliseerde openbare mening inzake wijkproblemen kenbaar maken; maar ook zal de overheid hen vóór kunnen lichten over de problemen waarmee de overheid te kampen heeft en via hen de medewerking van de burgerij kunnen invoeren. Het bestaan van goed werkende wijkraden zal een rem zijn voor de bureaucratie.*

De volgorde is duidelijk: in de eerste plaats draait het erom de wijkgemeenschap te versterken en pas daarna – of vanuit die functie – gaat het om de wijkgemeenschap als schakel met de overheid.

BUITEN DE OVERHEIDSSFEER

Nu was *Wij en de wijkgedachte* niet meer en niet minder dan een brochure van een goed gezelschap van merendeels hoge rijks- en gemeenteambtenaren onder leiding van de Rotterdamse ambtenaar W.F. Geyl. In de praktijk bleken hun gedachten echter de eerste jaren na de oorlog wel degelijk richting te geven aan de inrichting van wijken. In het blad *Bestuurswetenschappen* beschreef diezelfde Geyl in 1947 de stand van zaken. Er gebeurde van alles, zo stelde hij, maar daarbij werd misschien te veel gedacht aan de publiekrechtelijke kant van de zaak. Zo schrijft Geyl:

“*Nu nog tracht men dergelijke staatsrechtelijke oplossingen te vinden, wil men de wijkorganisatie binnen het kader van de Gemeentewet houden. Ik meen dat het er minder toe doet of de wijkorganisatie publiekrechtelijke bevoegdheden wordt verleend. Waar het op aankomt, is dat een orgaan geschapen wordt dat binen de wijk het vertrouwen van de wijkbewoners heeft en met vele draden in de wijkgemeenschap verweven is.*

Geyl wilde geen gekozen wijkraad met een politiek karakter. Zo'n gekozen wijkraad met door het gemeentebestuur benoemde leden zou nooit het vertrouwen

van de bewoners krijgen. 'Er zit dan "politiek achter", of anderen voelen zich gepasseerd,' zei Geyl. Liever zag hij een wijkraad als bundeling van de vele sociaal-culturele initiatieven in de wijk. 'De ontspanning zal wel de overhand hebben, maar [het, NB] zullen misschien ook ouderverenigingen zijn en studiegroepen, die dus onder de rubriek ontwikkeling vallen. Ook sportverenigingen zullen wel nergens ontbreken.' Alleen als er gedoe is in de wijk, zou de wijkraad 'heel goed als schakel tussen overheid en burgerij kunnen fungeren.' Maar voorlopig is dat volgens Geyl nog toekomstmuziek. 'Misschien dat op den duur de wijkraden of gemeenschappen bevoegdheden verleend zullen worden [...]. Persoonlijk zie ik niet in dat dit nodig of wenselijk is. Ik geloof eerder dat de wijkraden en gemeenschappen beter geheel buiten de overheids-sfeer kunnen blijven [...].'²

Tot diep in de jaren vijftig was een wijkraad kortom in de eerste plaats een bundeling van gemeenschapsleven en pas daarna een politiek-bestuurlijk inspraakorgaan. De spanning die tussen die twee gedaantes bestond bleef lange tijd onderhuids maar kwam tot een uitbarsting toen in 1954 de tot dan toe zelfstandige gemeente Zuilen door Utrecht werd geannexeerd.



² Geyl stond met die mening overigens wel tegenover zijn baas, burgemeester Oud, die bij de installatie van de eerste wijkraad in Hilligersberg de aanwezigen oppepte met de woorden: 'De wijkraad zal zich moeten gevoelen en moeten handelen als een soort gemeenteraad van Hilligersberg.'

ZUILEN

Bij die inlijving stelde minister Beel van Binnenlandse zaken op advies van professor De Quay – destijds voorzitter van een staatscommissie die zich bezighield met de bestuursvorm van de grote gemeenten – in de nieuwe ‘wijk’ een Gemeenschapsraad Zuilen in. De overweging was dat Zuilen een specifiek gemeenschapsleven had en dat deze levende gemeenschap een orgaan nodig had om haar belangen te behartigen - geheel in lijn dus met de wijkgedachte. De Raad bestond uit 21 leden en vier commissies van ieder vijf leden (sociale zorg, onderwijs/algemene zaken, volkshuisvesting en culturele zaken) en werd rechtstreeks gekozen door de inwoners van Zuilen. De Raad kreeg adviserende bevoegdheden en kon daarnaast van de gemeente Utrecht uitvoerende bevoegdheden krijgen.

Al snel bleek dat het moeilijk was om tot een juiste verhouding te komen tussen de Utrechtse gemeenteraad en de Zuilense Gemeenschapsraad. De irritaties groeiden, deels om de psychologische reden dat de rijksoverheid de Gemeenschapsraad buiten de gemeente om in het leven had geroepen, maar ook omdat de Gemeenschapsraad er volgens de gemeenteraad veel werk van maakte om alles te houden zoals het was toen Zuilen nog gewoon zelfstandig was.

Wie op de site www.museumvanzuilen.nl bladert in oud nieuws over de raad, zal zich inderdaad verbazen

over de reikwijdte van onderwerpen waarover de Gemeenschapsraad zich bevoegd achtte. Dat varieerde van rolschaatsbanen tot sublokale industriepolitiek. De Gemeenschapsraad klaagde steen en been over ‘verrassingsbesluiten’ vanuit Utrecht en het regelmatig uitblijven van noodzakelijke informatie. De Utrechtse gemeenteraad van zijn kant ging de Gemeenschapsraad steeds meer beschouwen als een *Fremdkörper* dat de bestuurlijke verhoudingen in Utrecht schaadde.

Illustratief voor het venijn in de verhoudingen tussen gemeente en gemeenschapsraad was de controverse over de tekst op het monument ter nagedachtenis van de oude gemeente Zuilen, die vlak voor de inlijving haar 1200-jarig bestaan had gevierd. De Gemeenschapsraad had daarvoor de tekst ‘Als gemeente opgeheven, als gemeenschap toch gebleven’ bedacht. Die regel verscheen wel op de herdenkingstegel, maar niet op het monument, aangezien de gemeente Utrecht het woordje ‘toch’ te veel van het goede vond. Het leek immers te wijzen op een tegenstelling tussen gemeente en gemeenschap: alsof het opheffen van een gemeente meestal het verdwijnen van een gemeenschap inluidt. Pas decennia later, in 2011, kwam op het gerestaureerde monument aan het Prins Bernhardplein in Zuilen toch het woord ‘toch’ te staan. Intussen had ‘Groot-Utrecht’ echter allang gelijk gekregen.







BESTUURLIJKE FUNCTIE?

De gedachten over de bestuurlijke kant van de wijkgedachte waren namelijk in de jaren vijftig aan het schuiven geraakt. De staatscommissie De Quay stelde in 1955 nog voor om in gemeenten met meer dan honderdduizend inwoners wijkraden met ook een bestuurlijke functie verplicht te stellen. Dat bleek een laatste oprisping te zijn. In Rotterdam concludeerde de Studiecommissie Wijkraden in 1957 juist dat de toekomst van de wijkraden niet op het bestuurlijke vlak lag. 'Door de bemoeiingen van de wijkraden a priori te brengen naar het terrein der politiek, doemt men hen tot een bloedarm bestaan, terwijl men terzelfder tijd verwachtingen wekt, waaraan zij niet kunnen voldoen,' zo luidde het oordeel. Liever een actieve sociaal-culturele gemeenschapsfunctie dan een aanhangsel van de gemeente.

Ook in de Tweede Kamer klonk die mening door, onder meer tijdens de debatten over de Zuilense Gemeenschapsraad. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten was het daarmee eens. De VNG-commissie Oud voorspelde dat in grote gemeenten wijkraden met een bestuurlijke functie maar zouden leiden tot vertraging in de besluitvorming en vergroting van de afstand tussen de burgers en het gemeentebestuur dat immers de feitelijke beslissingen nam. Volgens de commissie Oud waren wijkraden in bestuurlijk opzicht hooguit zinnig na een grenswijziging of in uitgestrekte gemeenten met verschillende kernen. Ook de Wiardi Beckmanstichting wierp zich in de strijd door een grotere beleidsvrijheid voor gemeenten te bepleiten. In dat kader zag ze weinig bestuurlijk heil voor bestuurlijke wijkraden. Wijkraden zouden volgens de sociaaldemocraten beter het karakter kunnen hebben van sociale opbouworganen.

In 1962 werd de Zuilense Gemeenschapsraad opgeheven door Toxopeus, toenmalig minister van Binnenlandse zaken in een kabinet dat ironisch genoeg werd geleid door dezelfde De Quay die de instelling ervan had aangeraden. Net twee jaar later nam de Tweede Kamer de nieuwe Gemeente-wet aan. Sindsdien zijn er – zij het mondjesmaat – wel een aantal steden geweest die met behulp van

de artikelen 61 e.v. (later 82 e.v.) territoriale commissies instelden die als wijkraden kunnen worden betiteld. In de meeste Nederlandse gemeentehuizen heerst echter de overtuiging dat je de relatie met de wijkraden beter informeel of via privaatrechtelijke convenanten vorm kunt geven, dan via de formele status van een commissie.

In de meeste Nederlandse gemeentehuizen heerst echter de overtuiging dat je de relatie met de wijkraden beter informeel of via privaatrechtelijke convenanten vorm kunt geven, dan via de formele status van een commissie

Het was kortom al nooit echt de bedoeling geweest dat wijkraden in de eerste plaats een bestuurlijke functie zouden hebben en zodra ze die halverwege de jaren vijftig toch een beetje leken te krijgen, verdween die ambitie nog sneller dan ze was opgekomen. In politiek-bestuurlijk opzicht waren de wijkraden een doodgeboren kindje, al zouden er met de Amsterdamse stadsdelen en de Rotterdamse deelgemeenten nog heel wat pogingen worden gedaan tot reanimatie.

OPKOMST VAN WELZIJSWERK

Niet alleen het denken over de bestuurlijke functie van wijkraden schreed voort. Hoe ontwikkelde zich na de Tweede Wereldoorlog die andere dimensie van het fenomeen wijkraad, de sociaal-culturele? Ook op die dimensie stond Nederland niet stil. En ook daar werd een hoofdrol gespeeld door 'zuilen', zij het nu in de betekenis van levensbeschouwelijke organisatievormen van het sociale en politiek leven.

In de loop van de jaren vijftig groeide in kringen van sociologen de kritiek op het 'sentimentalisme' dat aan de wijkgedachte ten grondslag lag. Er zou een angst voor de grote stad achter schuil gaan en een naïef terugverlangen naar de gemoedelijkheid van het dorpsleven dat dan bovendien moest worden georganiseerd langs de oude, levensbeschouwelijke scheidslijnen die ook het platteland kenmerkten. Zulke sentimenten, zo waarschuwden deze sociologen, waren een slechte raadgever: de dorpschaal was in de stadswijken niet meer te herstellen, al was het maar omdat de moderne mens zich nu juist min of meer bewust aan het losmaken was van de benauwenis van die schaal.

Die losmaking ging vanaf de jaren vijftig in een hoog tempo. Kerken liepen leeg, steeds minder Nederlanders onderwierpen zich aan het gezag van Rome of de plaatselijke kansel. Van oudsher verzuilde organisaties verloren in een hoog tempo hun voorheen zo vanzelfsprekende legitimatiebasis. De sociale organisatie van Nederland kwam daarmee op losse schroeven te staan. Dat was voor de rijksoverheid het signaal om actie te ondernemen.

Kenmerkend voor de bestuurlijke energie was de oprichting van het nieuwe Ministerie van Maatschappelijk Werk in 1952. Dat departement had onder meer de zorg voor de Armenwet en de maatschappelijke dienstverlening: gezinszorg, internaten, opbouwwerk, woonwaggebouwers en de zorg voor 'onmaatschappelijken'. Groot wapenfeit voor het nieuwe ministerie was in 1963 het besluit om de Algemene Bijstandswet in te voeren, waardoor financiële bijstand niet langer een gunst was,

maar een recht werd dat in de woorden van minister Klompé 'met opgeheven hoofd' kon worden opgeëist. Maar ook op andere terreinen was het departement zeer actief. Geïnspireerd door studiereizen naar de Verenigde Staten ontwikkelde het gedachten en beleid op het gebied van *community building* en *community development* die aanzienlijk moderner waren dan de sterk op de oude verzuiling voortbouwende wijkgedachte.

Deze nieuwe gedachten over wat gaandeweg 'welzijns-werk' of 'welzijn' ging heten, werden aanvankelijk nog ontwikkeld in nauwe samenspraak met de afbrokkelende zuilen, die zich hiertoe hadden verenigd in de Nationale Raad Maatschappelijk Welzijn (NRMW). Ook die verloor echter vanaf de jaren zestig gaandeweg, mét de ontzuiling, zijn voedingsbodem en legitimatiebasis.

Hoe ironisch kan de geschiedenis zijn!

Een nieuwe basis werd gevonden bij de gemeenten zelf. Vanaf het midden van de jaren zestig werden in dat licht tussen het departement en de gemeenten gedachten ontwikkeld over structuren voor samenwerking op sociaal gebied op basis van rijksbijdrageregelingen en cofinanciering door gemeenten. De democratische basis daarvoor zou moeten bestaan in procedures van 'wijkwelzijnsplanning' met een grote inspraak voor bewoners. Die vormen en gedachten overleefden de jaren zeventig niet: ze stierven een zachte dood toen begin jaren tachtig de sociaaldemocraten uit de regering verdwenen en no-nonsense politici als Ruud Lubbers en Elco Brinkman het sociale definitief naar het gemeentelijke domein overhevelen. Christendemocraten als de doodgravers van de zuilen, hoe ironisch kan de geschiedenis zijn!



WIJKRADEN ALS OVERHEIDSINSTRUMENT

Het speelveld van de wijkraden was daarmee vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw totaal anders geworden dan in het eerste decennium na de Tweede Wereldoorlog. Een schets in grote lijnen moge dat duidelijk maken.

Het sociale leven was na de jaren zeventig grotendeels ontzuild, de tijd van Katholieke Woningbouwverenigingen en Protestantse Stichtingen voor buurthuiswerk lag achter ons. Er was op grote schaal gefuseerd en geografisch herverdeeld, waardoor de wijk het werkterrein werd van professionele dienstverleners. Een kleurig voorbeeld is het kruiswerk. In 1978 fuseerde het protestants-christelijke Oranje-Groene Kruis met het katholieke Wit-Gele Kruis en het neutrale Groene Kruis tot de Nationale Kruisvereniging. De kleuren waren toen kennelijk op.

Uiteraard bleven er kerkgenootschappen met diaconale of pastorale functies, maar die kwamen in de marge te staan van de mainstream van neutrale, professionele organisaties die het echte werk deden. Wijkbewoners werden op individuele basis cliënten of gebruikers van die organisaties, die voor hun financiering afhankelijk werden van de overheid, aanvankelijk veelal het rijk, na 1985 steeds vaker de gemeente. Niemand zag in die professionele dienstverleners nog een basis voor een gemeenschapsleven op wijkniveau, laat staan dat zoiets als een wijkraad daar nog een rol in zou kunnen spelen.

De gemeenten hadden zich in diezelfde naoorlogse periode sterk ontwikkeld. Waren er in 1950 nog meer dan duizend gemeenten, eind jaren tachtig waren dat er nog minder dan 700 en die schaalvergroting zou nadien nog krachtig doorzetten. Deze grotere, sterkere gemeenten hadden aanzienlijk meer taken op hun bordje gekregen, die moesten worden uitgevoerd door hoogopgeleide, professionele ambtenaren. Het klassieke sturingsmodel van de gemeenten volstond dan ook niet meer. Gemeenten groeiden uit tot concerns, compleet met divisies, directeuren en resultaatverantwoordelijke eenheden. De overtuiging groeide dat die gemeentelijke concerns als bedrijven gerund moesten worden, met dienstverlening als product en de burger als klant – kortom:

new public management. Om de scherpte in de dienstverlening te houden, werd deze in veel gevallen decentraal georganiseerd, met min of meer geïntegreerde wijkteams voor 'groen' en 'grijs' en later ook voor het sociale domein. Net als bedrijven hadden die decentrale uitvoeringseenheden sterke behoefte aan vormen van *client relations management* en klantenpanels. Groepen bewoners golden als klankbord voor de gemeentelijk *performance*.

Die behoefte aan inbreng van de inwoners werd nog sterker toen de politieke basis van de lokale overheid vanaf de jaren tachtig nog sneller bleek te eroderen dan die van de landelijke overheid. Bij de verkiezingen in 1986 was de opkomst nog 73,3 procent, maar dat was omdat ze vlak voor de landelijke verkiezingen plaatsvonden en dus als 'graadmeter' sterk landelijk waren gepolitiseerd. In 1990 was de opkomst met 62,3 procent dramatisch veel lager. Uit angst voor de boze, maar afwezige burger zochten gemeenten naar een nieuwe legitimatiebasis. Wijkraden waren daarvoor een bruikbaar vehikel.

Zo vormde de combinatie van ontzuiling, bestuurlijke vernieuwing, managementdenken en depolitisering de bakermat van de wijkraden zoals we die de laatste decennia hebben leren kennen. Het raden met een grote persoonlijke betrokkenheid van de bewoners, maar toch vooral een instrument van de lokale overheid. Het zou mooi zijn als een promovendus ooit nog eens de balans zou opmaken van die instrumentalisering. Die zou dan bijvoorbeeld kunnen analyseren hoe de wijkraden als het ware op het paard van de gemeente werden getild, ingezogen werden in de gemeentelijke besluitvormingscircuits -hoewel buitenspel gezet als het er echt op aankwam. Hoe ze werden misbruikt om gemeentelijke besluiten voor te koken om er daarna de wijk mee te confronteren ('we hebben er met de wijkraad over gesproken'). Hoe dat bewoners met bureaucratische vaardigheden zoals vergaderen en beleidstermen onthouden in het zadel hielp ten koste van anderen, vaak jongeren, vrouwen en migranten. En hoe er gaandeweg soms een concurrentie leek te ontstaan tussen wijkraden en nieuwe, hippe vormen van actief wijkbewonerschap.

PARTICIPATIESAMENLEVING

Zo gezien was de Utrechtse ruzie over het woordje ‘toch’ veelzeggend. De tekst op de Zuilense herdenkingstegel ‘De gemeente opgeheven, de gemeenschap toch gebleven’ suggereerde een tegenstelling tussen gemeente en gemeenschap die de lokale overheden sinds de jaren zestig maar moeilijk verdragen. Zij zijn gemeente en gemeenschap in toemende mate als identiek gaan beschouwen. De gemeente werd van partij in het publiek domein - naast actieve organisaties van gemeenschapsleven, kerken, vakbonden en noem verder maar op - gaandeweg dé hoeder van het publiek domein en ten slotte hét publiek domein. Voor zover er nog gemeenschapsleven is, lijkt het voor moderne gemeenten de kunst dat leven ‘te betrekken bij’ het gemeentelijk beleid. Actief burgerschap wordt zo vernauwd tot burgerparticipatie; deelname van burgers aan de overheid.

De analogie met het fenomeen participatiesamenleving ligt voor de hand. Al eeuwenlang tillen Nederlanders zich bijkans een breuk aan vormen van maatschappelijke inzet, vrijwilligerswerk en mantelzorg, maar toch moest anno 2013 kennelijk de participatiesamenleving worden verkondigd als opvolger van de verzorgingsstaat. Koning Willem-Alexander las voor:

“*Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerken en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.*

Cruciaal in die passage is het woordje ‘wordt’. Er ‘wordt’ gevraagd, maar wie is die vrager precies? Door de verwijzing naar het overheidstekort lijkt het de overheid te zijn die vraagt om verantwoordelijkheid te nemen. Kunnen we dat als burgers dan zelf niet? En wat gebeurt er als de overheid het vraagt? Dat roept ergernis op en dan zetten voor het overige welwillende mensen de hakken in het zand. Ze willen best verantwoordelijkheid nemen, maar niet om

daarmee de tekorten van de overheid te verhelpen. Verantwoordelijkheid nemen wordt vergiftigd zodra de overheid erom vraagt: geen persoonlijke expressie van burgerzin maar het uitvoeren van een beleidsopdracht.

De Amsterdamse hoogleraar Sociologie Willem Trommel zegt het in een recent WRR-rapport over filantropie zo: ‘Van burgers wordt meer “naastenliefde” verlangd, in de vorm van onderlinge zorg en hulpbetoon, maar in hoeverre laat een dergelijke moraliteit zich verordonneren?’ En: ‘Burgers worden ingelijfd als bestuurlijke reservecapaciteit.’ Volgens Trommel hebben die pogingen van een ‘inhalige overheid’ om de burger in te lijven een paradoxaal effect: ze vergroten de macht van de staat, maar ondermijnen de veerkracht van de samenleving in haar geheel. Die wordt namelijk door die inlijving beroofd van het vermogen om ook op niet-staatelijke manieren problemen van het samenleven tegemoet te treden, gewoon op basis van warmte, betrokkenheid, vriendschap, nabuurschap – woorden die in geen enkel wetboek staan, gelukkig maar.

In zijn succesvolle pamflet *Groter denken, kleiner doen* betoogt staatsdienaar bij uitstek Herman Tjeenk Willink (onder meer de voormalig vicevoorzitter van de Raad van State) iets soortgelijks. ‘Als de vertegenwoordigende democratie hapert, komt het op de maatschappelijke democratie, de burgersamenleving, aan. Daarom is ruimte voor en steun aan burgerinitiatieven zo belangrijk.’ Vanaf het midden van de jaren zestig, zo stelt Tjeenk Willink, verloor ‘het verzuilde Particulier Initiatief’ zijn maatschappelijke aanhang. De zuilen raakten hun legitimatie kwijt en dat maakte de samenleving afhankelijker van de overheid. ‘De overheid kreeg een rol opgedrongen, die ze tot dan toe niet had hoeven aannemen,’ zo oordeelt hij mild. Zijn remedie?

“*Een krachtige overheid heeft, wil ze democratisch zijn, zelfbewuste burgers nodig en een krachtige burgersamenleving. Zelfbewuste burgers, geen objecten van de overheid, maar subjecten en publieke ambtsdragers. Een krachtige burgersamenleving, geen instrument in handen van de overheid, maar aanvulling op en tegenwicht tegen overheid én markt.*

MACHT

Maatschappelijke democratie versterken in tijden van overheidsdominantie is een complexe onderneming. Voor je het weet, ben je via een omwegje toch weer vooral bezig de overheid te versterken. De wijkraden hebben de afgelopen decennia ondervonden hoe dat werkt. Hoewel voortgekomen uit vormen van maatschappelijke democratie (hoe onvolkomen de Nederlandse zuilen in dat opzicht ook waren), zijn ze stap voor stap instrumenten geworden van de lokale overheid. De meeste pogingen die momenteel worden ingezet om 'bewonersparticipatie' te verbeteren – loting, burgerbegrotingen, bewonerspanels, zelfs coöperatieve wijkraden – hebben hun focus meer op het verbeteren van de lokale, representatieve democratie dan op het laten floreren van gemeenschappen. Misschien moeten we inderdaad – zoals 'ruimtemaker' Frans Soeterbroek bepleit – de participatie maar ten grave dragen en onze focus richten op die maatschappelijke democratie zelf.

Daarbij is een laatste, korte blik op het verleden nuttig, want hoe deden die zuilen dat toch? Met die zuilen was veel mis: spruitjeslucht, verkettering, nepotisme, een baantjescarousel, autoritaire verhoudingen, verstikking van alles wat buiten de zuilen gebeurde en nog veel meer. En toch zat er ook een aspect aan waarvan maatschappe-

lijk democraten anno 2019 kunnen leren: de zuilen waren bereid en in staat om vanuit robuuste posities machts-politiek te bedrijven. Rode woningcorporaties konden dankzij hun vastgoedposities een stempel drukken op de volkshuisvesting, confessionele ziekenhuizen bepaalden tot diep in de jaren zeventig de grenzen van het zorgbeleid en geen onderwijsminister kon heen om de gereformeerde en katholieke universiteiten in Amsterdam, Nijmegen en Tilburg. Die invloed vond zijn basis deels in overtuigingen, meningen en politieke ideeënstrijd, maar zeker zozeer in kapitaal en materiële posities. Dat gold tot de jaren tachtig op microniveau ook in de Nederlandse wijken. Kerken, diaconieën, wijkgebouwtjes, buurthuizen, patronaten en speeltuinen met een verwante levensovertuiging gaven elkaar onderdak en steunden elkaar materieel.

Precies op dat punt zijn moderne vormen van bewonersparticipatie totaal anders. Na een transformatie die al in de jaren vijftig begon, bepaalt de overheid het complete speelveld. Ze dicteert niet alleen de agenda en bepaalt niet alleen de taal en de omgangsvormen – ze beheert ook de financiën, het vastgoed. Wijkbudgetten zijn fooien als je ze afzet tegen de geldstromen die door de wijk gaan. Het beheer ervan is aan strakke overheidsregels gebonden. Het is bijvoorbeeld meestal niet toegestaan



om er kapitaal mee op te bouwen door ze te gebruiken als onderpand voor het aangaan van leningen. Burgerbetogingen zijn een radicalere stap, maar toch nog steeds één die beperkt blijft tot invloed op financiën die van de gemeente blijven.

Wijkbudgetten zijn fooien als je ze afzet tegen de geldstromen die door de wijk gaan.

Terugreizen in de geschiedenis gaat niet. Er zijn terecht niet veel mensen die terugverlangen naar de verzui-ling. We mogen alles welbeschouwd best blij zijn met de versterking van de meest nabije overheidslaag - de gemeente -die de afgelopen decennia heeft plaatsge-vonden. De enig begaanbare weg is vooruit en op die weg kunnen burgers/bewoners leren van de oude zuilen en mogen ze gerust wat meer op hun poot spelen: auto-nomer, geworteld in de wijk, met stevige posities in de wijk, ook financieel-economisch en machtspolitiek.

Trusts, bewonersbedrijven, buurtrechten, sociale onder-nemingen op het gebied van (om te beginnen) zorg en welzijn, kinderopvang, groen- en grijsonderhoud, gemaksdiensten. En - waarom niet? - WijkBV's.

In de tussentijd past gemeenten de grootste bescheidenheid. Alles wat mooi is aan wijkraden (betrokkenheid, creativiteit, ogen en oren in de wijk) was van oudsher al in de wijk aanwezig. Alles wat lelijk is aan wijkraden (imitatie van ambtenaren, cliëntelisme, bureaucratie, geslotenheid, wijkfixatie) is er de afgelopen decennia door gemeentelijk optreden in geslopen. Bewoners opzadelen met het oplossen van die problemen is een naar staaltje van *blaming the victim*. Wijkraden zijn als vorm van zelfor-ganisatie al een belangrijk knooppunt in de maatschap-pelijke democratie op wijkniveau. Pas als andere vormen van maatschappelijke democratie de wijkraad overbodig maken, zou je er als gemeente over kunnen denken om die ontwikkeling een handje te helpen en de wijkraad te helpen opdoeken. Intussen zullen overheden boven zich-zelf moeten uitstijgen: de maatschappelijke democratie nieuw leven inblazen zonder in de eerste plaats zichzelf te versterken, ga er maar eens aan staan.

Nico de Boer



Dit essay is gemaakt door Nico de Boer voor het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners en verscheen in juni 2019. Wil je dit essay graag doorsturen naar collega's, bekenden of je burens? Je kunt het downloaden op lsabewoners.nl/wijkraden.

Wil je iets kwijt over dit essay of kom je graag met ons in contact?

Mail naar info@lsabewoners.nl óf abonneer je op www.lsabewoners.nl/nieuwsbrief, zodat we vaker interessante artikelen in je mailbox kunnen bezorgen.

lsa@lsabewoners.nl

www.lsabewoners.nl

twitter [@LSAbewoners](https://twitter.com/LSAbewoners)

facebook.com [/lsa.bewoners](https://facebook.com/lsa.bewoners)

Foto's: Museum van Zuilen (www.museumvanzuilen.nl), Frank Brander en Michiel Landeweerd en LSA

Ontwerp: **vanvorm**