



Handreiking voor actieonderzoek naar leefbaarheid en veiligheid in wijken

Teun van Dongen
Niels Hermens
Harrie Jonkman
Freek de Meere



Handreiking voor actieonderzoek naar leefbaarheid en veiligheid in wijken

Auteurs

Teun van Dongen
Niels Hermens
Harrie Jonkman
Freek de Meere



Utrecht, mei 2021

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1.	De status van deze handreiking	4
2	Waarom actieonderzoek?	6
2.1.	Beleid en onderzoek als co-creatie	6
2.2.	Lerend onderzoek	7
2.3.	Onderzoek als 'empowerment'	7
2.4.	Samenvattend	8
3	De hoofdbestanddelen van PAO	9
3.1.	Verkenning en kennismaking	9
3.2.	Agendavoering en doelstelling	11
3.3.	Organisatie	12
3.4.	Onderzoeksopzet	14
3.5.	Vormgeving van de maatregelen	15
3.6.	Disseminatie van de resultaten	16
3.7.	Voorwaarden	17
4	De volgende stappen	19
4.1.	Communicatie met de gemeenten	19
4.2.	Eerste inventarisatie	19
4.3.	Overkoepelende structuur	19
4.4.	Algemene voorwaarden	20
5	Dankwoord	21
6	Eindnoten	22

1 Inleiding

Over het geheel genomen zijn Nederlandse wijken in de afgelopen jaren steeds leefbaarder geworden. Zo laat de Leefbaarometer¹ een stijgende lijn in leefbaarheidsscores zien, met name als het gaat om overlast en criminaliteit². Daar staat echter tegenover dat er ook wijken zijn die achterblijven. Dit blijkt niet alleen uit de Leefbaarometer, maar ook uit een recente kwalitatieve studie van Platform31. Deze studie laat zien dat een aantal wijken met een lage leefbaarheid in de laatste twintig jaar door de versnippering van de aanpak en door een gebrek aan aandacht geen progressie hebben gemaakt.³ Verder is er nog een onderzoek in opdracht van Aedes, een koepelorganisatie van woningcorporaties, dat stelt dat "de slechtste wijken steeds verder op achterstand komen". De auteurs van het rapport wijten dit probleem aan een ongelukkige combinatie van verschillende factoren. De wijken die achterop raken, zijn volgens hen vooral wijken waar zich al veel problemen voordeden en waar de afgelopen jaren een toename is geweest van bewoners die moeilijk aan het werk komen, geestelijke problemen hebben en/of verstandelijk beperkt zijn.⁴

Om ook de situatie in de achterblijvende wijken te verbeteren, werkt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) momenteel aan een 'Actieplan voor de gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid'. Dit actieplan, dat direct na het aantreden van het volgende kabinet in werking zou moeten treden, kent twee sporen:

1. Een lerende aanpak die handelingsperspectief voor de gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid voor alle gemeenten in Nederland oplevert.

2. Zestien stedelijke vernieuwingsgebieden, waarin een integrale en op maat gemaakte aanpak zal worden toegepast om de leefbaarheid en de veiligheid te verhogen.

Parallel aan de uitvoering van de zestien stedelijke vernieuwingsaanpakken zullen in elk van deze gebieden onderzoeken gaan lopen om te zien of en op welke manier de aanpakken in de gebieden bijdragen aan de verhoging van de veiligheid en de leefbaarheid. Ook in andere gemeenten wordt gestart met (onderdelen van) een integrale wijkaanpak, en ook daar is het mogelijk om aan de hand van actieonderzoeken bij te dragen aan het inzichtelijk maken van resultaten. De lessen uit al deze onderzoeken kunnen bijdragen aan de algemene kennis over wat werkt (en wanneer het werkt) in de aanpak van problemen op het gebied van leefbaarheid en veiligheid.

Het in het actieplan uitgesproken voornemen van het ministerie is dat de lokale aanpakken en de daaraan verbonden onderzoeken in samenspraak met bewoners en sleutelfiguren in een gebied worden opgezet en uitgevoerd. Om deze reden heeft het ministerie een voorkeur uitgesproken voor een reeks participatieve actieonderzoeken.

1.1. De status van deze handreiking

Dit document dient als handreiking voor degenen die de participatieve actieonderzoeken in de wijken gaan uitvoeren. Om duidelijkheid te geven over wat deze onderzoeken moeten inhouden, gaan we eerst in hoofdstuk 2 in op de vraag wat participatief actieonderzoek (PAO) is en welke voordelen deze vorm van onderzoek heeft. In hoofdstuk 3 geven we voor een aantal hoofdbestanddelen van PAO aan waar de uitvoerders van de PAO's rekening mee moeten houden. Hierbij zij uitdrukkelijk opgemerkt dat we geen eenduidig stappenplan of handleiding geven. Elke wijk heeft zijn eigen sterke en zwakke punten, zijn

eigen bevolkingssamenstelling, zijn eigen organisaties, zijn eigen economische activiteiten, zijn eigen unieke persoonlijkheden, enzovoorts. Vanwege deze variatie is het niet zinvol om een voor alle zestien PAO's geldende aanpak op te stellen.⁵ Wat we in dit document wel doen, is de keuzes voorleggen die elk team van actieonderzoekers moet maken. Deze handreiking is derhalve een document waarin we aangeven waarover de actieonderzoekers tezamen met betrokkenen (gemeenten, bewoners, professionals, ondernemers, etc.) beslissingen moeten nemen om te komen tot een onderzoeksopzet die past bij de wijk waarin ze een PAO gaan uitvoeren. Vervolgens is het aan de actieonderzoekers en de andere betrokkenen om te bepalen hoe deze keuzes uitvallen.

2 Waarom actieonderzoek?

Voor het nemen van de beslissingen aangaande het beleid op het gebied van leefbaarheid en veiligheid is, zoals vaak is opgemerkt⁶, de context bepalend. Of bepaalde vormen van beleid in een wijkenaanpak de gewenste effecten sorteren, hangt af van allerlei kenmerken en eigenschappen in een wijk. Verschillen in bijvoorbeeld de sociale verhoudingen of de voorzieningen kunnen maken dat eenzelfde maatregel in de ene wijk heel anders uitwerkt dan in de andere. Iets vergelijkbaars geldt voor het onderzoek dat parallel gaat lopen aan het beleid. Ook het actieonderzoek moet recht doen aan de context: welke werkwijze de juiste is, is van veel contextuele factoren afhankelijk. Deze contextgebondenheid van beleid en PAO loopt als een rode draad door dit document.

Maar wat bedoelen we met participatief actieonderzoek? En waarin onderscheidt het zich van andere vormen van onderzoek waarmee de werkzaamheid van beleidsinitiatieven op het gebied van veiligheid en leefbaarheid worden vastgesteld? Zoals het geval is voor elk begrip van enige betekenis, zijn er veel verschillende definities van PAO. Deze definities verschillen op punten van elkaar, maar vertonen ook overeenkomsten. Die overeenkomsten zitten vooral in de uitgangspunten die participatief actieonderzoekers met elkaar delen, en elk van deze uitgangspunten vormt een argument om in de zojuist geschetste beleidscontext voor actieonderzoek te kiezen.⁷ Hieronder lopen we drie belangrijke uitgangspunten langs.

2.1. Beleid en onderzoek als co-creatie

Alle vormen van actieonderzoek hebben een participatief element in zich. Wat PAO onderscheidt van andere vormen van actieonderzoek is dat niet alleen professionals en ambtenaren, maar ook degenen over wie het onderzoek gaat, bijdragen en meewerken aan het onderzoek. PAO is dus niet voorbehouden aan een gespecialiseerde kaste van professionele onderzoekers, en zelfs niet aan onderzoekers en professionals van organisaties op het gebied van leefbaarheid. Het is een samenwerkingsverband van onderzoekers met, afhankelijk van het doel van het onderzoek, de patiënten, wijkbewoners, daklozen, onderdrukte minderheden, etc. over wie het onderzoek gaat. Maar de inbreng van de betrokkenen houdt niet op bij het onderzoek. In PAO gaan beleid en onderzoek samen: de betrokkenen zijn onderdeel van de aanpak én zijn betrokken bij het onderzoek naar de werkzaamheid van die aanpak.

Deze betrokkenheid van degenen over wie het gaat, is een van de voordelen van PAO. Met het oog op de steun voor het beleid, en misschien zelfs de legitimiteit van de overheid in het algemeen, is het belangrijk dat burgers invloed hebben op overheidsbeleid, zeker als het hen direct aangaat. Wat PAO een interessante optie maakt, is dat het kan zorgen voor draagvlak voor zowel de lokale aanpak als voor het bijbehorende onderzoek. Door de betrokkenen een rol te geven in het onderzoek, is het mogelijk om ook in de evaluatie te voorkomen dat er *over*, maar niet *met* hen wordt gesproken.

Eerdere onderzoeken hebben uitgewezen dat participatieve trajecten alleen maar kunnen slagen als dat vertrouwen er is. Zeker op het gebied van leefbaarheid zijn er de afgelopen decennia veel initiatieven stukgelopen door een gebrek aan vertrouwen aan de kant van de wijkbewoners.⁸ Door betrokkenen uit de wijken mee te laten praten over de aanpak en door met hen de aanpak tegen het licht te houden, voorziet de overheid in de inbreng en de transparantie die

nodig zijn om het vertrouwen op te bouwen. Vertrouwen is een *sine qua non* voor het welslagen van pogingen om de leefbaarheid in wijken te verhogen, en PAO is een goede manier om dat vertrouwen langzaam maar zeker te verwerven.

Een laatste voordeel van de deelname van de betrokkenen aan het onderzoek is dat daarmee de rijkheid van het onderzoek toeneemt. De mensen die actief zijn in de omgeving waar het onderzoek over gaat, beschikken over informatie die voor het onderzoek van belang is. We doelen hier op de vakkennis van lokale professionals en de ervaringskennis van burgers. Zeker omdat kennis van de omgeving nodig is om tot een juiste aanpak te komen, is het belangrijk om gebruik te maken van de inbreng van wijkbewoners, lokale professionals, ondernemers en andere mensen die in de wijk actief zijn. Met andere woorden, door allerlei soorten betrokkenen te mobiliseren, krijgen de actieonderzoekers tegelijkertijd toegang tot de inzichten, ervaringen en informatie die nodig zijn voor het PAO. Hoe nauwer deze betrokkenheid van wijkbewoners, middenstanders, leraren, etc. is, hoe rijker het 'bronnenmateriaal' dat voor het PAO beschikbaar komt. Deze zogenoemde context-deskundigheid (van burgers, winkeliers, professionals) komt dan naast de content-deskundigheid van wetenschappers en beleidsmakers te staan, en op die manier krijgt het PAO een sterke basis.⁹

2.2. Lerend onderzoek

Het tweede element dat de verschillende definities van PAO gemeenschappelijk hebben, is dat ze PAO kenschetsen als een vorm van lerend onderzoek. Het vindt tegelijkertijd met het beleid plaats, en dus niet pas achteraf. Dat maakt dat het actieonderzoek inzichten oplevert waarmee het beleid tussentijds kan worden aangepast. Mocht iets niet werken of ongewenste effecten opleveren, dan kunnen de deelnemers aan het actieonderzoek dat in een vroegtijdig stadium opmerken. Hetzelfde geldt voor relevante veranderingen in de context; naast de aanpak zelf zijn er veel externe factoren die van invloed kunnen zijn op de wijk waar het beleid en het onderzoek plaatsvinden. Zeker als het zo belangrijk is om recht te doen aan de context, is het ook belangrijk

om in de gaten te houden of de context verandert op manieren die ook implicaties hebben voor de aanpak. Door de evaluatie niet pas achteraf te doen, maar tegelijk met de uitvoering van de aanpak, kunnen de deelnemers aan het onderzoek snel aanbevelingen doen voor aanpassingen van de aanpak en waar nodig hun onderzoeksopzet aanpassen.¹⁰

2.3. Onderzoek als 'empowerment'

Het derde uitgangspunt is dat actieonderzoek primair tot doel heeft om de situatie van de betrokkenen te verbeteren. PAO zorgt ervoor dat de betrokkenen hun eigen situatie begrijpen en van daaruit inzien wat ze moeten doen om die te verbeteren. PAO is niet bedoeld als basis voor artikelen in 'peer reviewed' academische tijdschriften of presentaties op wetenschappelijke conferenties, noch dient het primair om beleidsmakers op de hoogte te brengen van hoe het hun beleidsinitiatieven vergaat. Het kan deze doelen dienen, maar dat is niet per definitie het geval en het zijn niet de hoofddoelen.

Het is moeilijk om hier sleetse en clichématige formuleringen te vermijden, maar het voorgaande betekent dat PAO een manier is om burgers centraal te stellen. Zij hebben al vaker gehoord dat ze hun wijk terug zouden krijgen, dat ze gehoord gaan worden, dat zij centraal staan enzovoorts. De waarde van PAO zit vooral in de mogelijkheden die het biedt om iets van deze beloftes waar te maken. Dit geeft niet alleen vertrouwen, maar zorgt er ook voor dat het PAO duurzaam kan bijdragen aan een verbetering van de leefbaarheid in de wijk. Immers, betrokkenen die meewerken aan beleid leren om problemen te analyseren en te verhelpen, bouwen het vermogen op om ook in de toekomst hun eigen situatie te doorzien en te verbeteren. De winst van het PAO zit dus zowel in de verbeteringen in de wijk als in de vergroting van het vermogen tot zelfsturing van de wijkbewoners en andere burgers. Het is dan wel belangrijk dat betrokkenen een wezenlijke inbreng hebben en niet teleurgesteld raken door niet waargemaakte beloftes.

2.4. Samenvattend

Samenvattend kunnen we dus stellen dat we PAO in het kader van het 'Actieplan voor een gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid' beschouwen als een vorm van onderzoek waarbij professionele onderzoekers samenwerken met de betrokken partijen en wijkbewoners via een in gezamenlijkheid ontwikkelde aanpak en een parallel aan die aanpak lopend onderzoek te komen tot een verbetering van de situatie van de betrokkenen in de wijken. We hebben ook de argumenten besproken om bij het huidige actieplan te kiezen voor actieonderzoek. In al deze argumenten komt het belang van de context en/of de betrokkenen terug. Het zal dan ook geen verwondering wekken dat de eerste stap in het actieonderzoek bestaat in het samen met de betrokkenen in kaart brengen van de context waarbinnen het beleid en het onderzoek gaan plaatsvinden. Hier gaan we in het volgende hoofdstuk op in.

3 De hoofdbestanddelen van PAO

Voor de invulling van de hoofdpunten die in dit hoofdstuk aan bod komen, hebben we gesproken met enkele experts op het gebied van actieonderzoek (zie het dankwoord voor de volledige lijst). Met hen hebben we per thema gekeken wat de belangrijkste afwegingen zijn die de uitvoerders van het PAO in de zestien wijken moeten maken. De inzichten die we in deze gesprekken hebben opgedaan, hebben we aangevuld met een literatuurstudie naar de opzet en uitvoering van PAO.

3.1. Verkenning en kennismaking

3.1.1. Naar een kaart van de sociale omgeving

Gegeven de ideële insteek die PAO heeft, ligt het voor de hand dat de onderzoekers meteen in de allereerste fase contact zoeken met de betrokkenen om samen met hen de wijk in kaart te brengen. In deze eerste fase moeten actieonderzoekers en andere betrokkenen (wijkbewoners, zorginstellingen, scholen, politieagenten, dominees, middenstand, de gemeente etc.) vaststellen wie er zoal bij het actieonderzoek betrokken zouden moeten zijn. Wie zijn er in de wijk actief en wat voor initiatieven lopen er nu al op het gebied van leefbaarheid en veiligheid? Wie gaat er zoal geraakt worden door de aanpak die in het PAO tegen het licht gehouden gaat worden? En wie kan en wil meewerken aan deze aanpak? Op deze manier ontstaat een beeld van de verschillende groepen en personen die belang hebben bij of invloed hebben op de aanpak. Het doel moet zijn om te komen tot een verzameling van personen en partijen

die samen representatief zijn in de zin dat alle belangrijke partijen in de wijk vertegenwoordigd zijn.

Er zijn mensen die zich altijd opwerpen en zich in dit soort initiatieven mengen, en dat is op zichzelf geen probleem, maar het komt er wel op aan om zeker ook mensen en groepen die zich doorgaans afzijdig houden, bij het initiatief te betrekken. Dit zal veel tijd en energie kosten, want als deze (groepen) mensen zich eerder niet in dit soort initiatieven hebben gemengd, is het niet aanneemelijk dat ze zich deze keer makkelijk zullen laten overhalen. Het kan zelfs betekenen dat het nodig is om de deuren langs te gaan om via bijvoorbeeld een korte vragenlijst een ingang te vinden, het initiatief te introduceren en mensen tot participatie te bewegen.¹¹

Daarbij is het ook belangrijk om een beeld te krijgen van de verhoudingen in de wijk. Hoe gaan de betrokken partijen (gemeenten en organisaties en de bewoners, en de bewoners onderling) met elkaar om, wat voor relaties hebben ze met elkaar en hoe denken ze over elkaar? En wat zijn hun ambities en behoeften, en hoe verhouden die zich tot de ambities en behoeften van andere partijen in de wijk?¹² Het inzichtelijk maken van de verhoudingen is van belang met het oog op de uitvoering van het verdere onderzoek, maar heeft ook een tactisch voordeel op de korte termijn: het maakt duidelijk langs welke route de actieonderzoekers bij de verschillende partijen en personen terecht kunnen komen. De vraag is in dit stadium dus ook: wie heeft in de wijk welke contacten en wie is de 'poortwachter' tot welke partijen?

Bij het maken van deze verkenning van de wijk hebben de actieonderzoekers een keuze te maken over de vraag van wiens of wier sociale netwerken ze gebruik willen maken. Met het oog op de efficiëntie zou het goed zijn om waar mogelijk voort te bouwen op de netwerken van bijvoorbeeld sociaal werkers, jongerenwerkers en/of buurtregisseurs. Welke personen hiervoor het meest

geschikt zijn, verschilt uiteraard van wijk tot wijk, maar waarschijnlijk zijn er in elke wijk wel mensen die de actieonderzoekers kunnen helpen om wegwijs te maken. Het is evenwel ook mogelijk om met mensen in gesprek te treden en zo zelf een beeld te vormen van de netwerken die in de wijk aanwezig zijn. Dit is een goede manier om te voorkomen dat de onderzoekers de voorgenomenheden van de sleutelfiguren overnemen, maar zal ook meer tijd kosten.

3.1.2. De voorgeschiedenis

Een ander onderdeel in de beginfase van de aanpak en het PAO is een analyse van de voorgeschiedenis die de wijk heeft met aanpakken ter bevordering van de leefbaarheid. Wat voor initiatieven op het gebied van leefbaarheid zijn er al geweest en wat voor lessen vallen daaruit te trekken? Wat is er toen gedaan en bereikt en wat waren daarbij de obstakels? Het gegeven dat een wijk ondanks eerdere initiatieven nu als problematisch te boek staat, wijst erop dat die eerdere initiatieven niet tot structurele verbetering hebben geleid. Als dit in een wijk het geval is, moeten de actieonderzoekers zich in deze fase de vraag stellen hoe dat kan; het antwoord op deze vraag kan van grote betekenis zijn voor de te ontwikkelen aanpak voor de wijk en het doel van die aanpak.

Er zijn veel mogelijke verklaringen voor het falen van eerder ingezette initiatieven. Het kan zijn dat er onjuiste aannames ten grondslag lagen aan eerdere initiatieven, of dat de inspanningen te incidenteel waren, of dat men bevreesd was voor de gevolgen van het loslaten van bepaalde onderdelen van een aanpak ter bevordering van de leefbaarheid en veiligheid. Verder kan het zijn dat de aanpak niet paste bij de context of dat er te weinig draagvlak voor was. Omdat de tekortkomingen van een aanpak juist ook kunnen zitten in zaken die heel vanzelfsprekend zijn, is het van belang om deze kwestie met een open blik tegemoet te treden.

3.1.3. Beschikbare data

Veel grotere gemeenten maken gebruik van monitorinstrumenten op het gebied van leefbaarheid en veiligheid, of hebben afdelingen die zich specialiseren in onderzoek en statistiek. Daarnaast zijn er verschillende landelijke monitoren die laten zien hoe wijken en gemeenten het doen op het gebied van veiligheid en leefbaarheid. Voorbeelden van dit soort landelijke monitoren zijn de Leefbaarometer en de KIS Wijkmonitor, die gegevens bevatten over onder meer de veiligheid en de overlast in wijken in heel Nederland.¹³

Het is goed om na te gaan wat voor data er over de wijk in kwestie beschikbaar zijn, want het bestuderen van dergelijke data kan helpen bij het vormen van een beeld van wat er in een wijk gaande is. Bovendien kunnen deze data in een later stadium bruikbaar zijn voor de monitoring en evaluatie van de aanpakken in de wijken. Welke van deze data het PAO kunnen ondersteunen, hangt af van de doelstellingen (zie par. 3.2), maar als er data zijn die als indicator van het succes van de aanpak zouden kunnen dienen, zou het goed zijn om ook daar gebruik van te maken, naast alle kwalitatieve methoden die het PAO gaan dragen.

3.1.4. Bestuurlijke context

Een laatste belangrijk onderdeel van de kennismaking is de bestuurlijke context. Wat is er al gaande op het gebied van leefbaarheid en hoeveel ruimte is er nog voor nieuwe initiatieven? En hoeveel middelen zijn daarvoor beschikbaar? Het is noodzakelijk om dit te weten, want alleen dan is het mogelijk om de medewerking van de betrokkenen in de wijk vast te houden. De actieonderzoekers moeten er samen met de gemeente voor zorgen dat ze tegen de betrokkenen in de wijk realistisch zijn over wat die van de nieuwe aanpak mogen verwachten. Teleurstelling over niet nagekomen of waargemaakte beloften is een belangrijke reden waarom mensen afhaken bij initiatieven voor burgerparticipatie.¹⁴ De uitvoerders van het PAO kunnen dit voorkomen door

vanaf het begin helderheid te krijgen (bij de gemeente) en te verschaffen (bij de betrokkenen in de wijk) over de mogelijkheden en de beperkingen waarbinnen de nieuwe aanpak en het bijbehorende actieonderzoek plaats zullen gaan vinden.

3.2. Agendavoering en doelstelling

De eerste vraag in dit onderdeel van het PAO is wat de betrokkenen samen willen bereiken. Wat verstaan zij onder leefbaarheid, en hoe breed is dit begrip? Hoort bijvoorbeeld gezondheid er ook bij, of gaat het meer om de fysieke ruimte waarin de wijkbewoners zich bewegen (schoon, heel en veilig)? Vervolgens is het dan de vraag wat er zou moeten veranderen om de leefbaarheid in de wijk, zoals deze door de betrokken gezamenlijk is gedefinieerd, te verhogen. Deze doelstelling moet in gezamenlijkheid tot stand komen, dat wil zeggen in een overleg van alle partijen die bij paragraaf 3.1.1 in beeld zijn gekomen. In dit proces moeten de actieonderzoekers een aantal keuzes maken. Drie van deze keuzes bespreken we in de volgende subparagrafen.

3.2.1. Opstelling actieonderzoekers

In de eerste plaats is er de vraag hoe de actieonderzoekers zich in deze fase opstellen. Ze kunnen zich hier als facilitators van de discussie opstellen, bijvoorbeeld door te zorgen dat alle belangrijke betrokkenen aan het woord komen, door de verschillende punten samen te vatten en door de uitkomsten van de discussie vast te leggen. Ze kunnen er echter ook voor kiezen om zelf hun opvattingen, opgedaan tijdens de verkenning en de kennismaking, in de discussie in te brengen. En ook een tussenpositie is mogelijk: door inzichten uit de verkenning en de kennismaking te delen (zonder daarbij gevolgtrekkingen te doen over wat er moet gebeuren), kunnen actieonderzoekers voeding geven aan de discussie over de doelstellingen. Als de wijkbewoners zelf uitgesproken en eensluidende opvattingen hebben over wat er moet gebeuren, is voor de actieonderzoekers een meer faciliterende en minder inhoudelijke rol wellicht

meer gepast. Zijn deze opvattingen minder uitgekristalliseerd en/of zijn de meningen verdeeld, dan is een inhoudelijke inbreng van de actieonderzoekers meer op zijn plaats.

3.2.2. Andere oplossingen?

Een andere belangrijke afweging die de actieonderzoekers gezamenlijk met de betrokkenen moeten maken, is of PAO de oplossing is voor de geformuleerde ambities. Deze handreiking is bedoeld voor de gevallen waarin het antwoord op deze vraag 'ja' is, maar het is even goed denkbaar dat de oplossing ergens anders ligt. Er zijn andere participatievormen dan alleen actieonderzoek of PAO, dus het is zeer wel mogelijk dat een van die andere vormen meer voor de hand ligt. Een voorbeeld van een andere mogelijkheid is de leefbaarheidsambassadeur. Dit is een wijkbewoner die een wijk in de gaten houdt, contact met de andere bewoners heeft en de gemeente op de hoogte brengt van wensen of ideeën die in de wijk leven.¹⁵

Daarnaast is het ook nog mogelijk dat de oplossing van eventuele problemen in de wijk niet op het niveau van de wijk ligt. Aan de keuze voor de wijk als eenheid waarbinnen de nieuwe aanpak plaatsvindt, ligt al een aanname over de aard van het probleem ten grondslag. Een wijk is echter ook onderhevig aan invloeden van buitenaf, dus de uitkomst van de probleemdefinitie kan ook zijn dat er sprake is van een probleem dat op een hoger probleem moet worden opgelost of moet worden voorkomen.¹⁶ Bijvoorbeeld ontwikkelingen op het gebied van immigratie en de woningmarkt kunnen leiden tot problemen in wijken, maar aanpakken in de wijken kunnen hiervoor geen fundamentele oplossingen bieden. In een dergelijk geval kan de uitkomst van de probleemanalyse dus zijn dat de keuze voor PAO minder voor de hand ligt, of dat naast een PAO ook een beleidsreactie op een hoger niveau nodig is.

3.2.3. Verhouding tot lopende initiatieven

Vervolgens is het de vraag hoe het PAO zich gaat verhouden tot inspanningen die gemeenten al leveren om de leefbaarheid en veiligheid in wijken te verhogen. In veel gemeenten lopen al initiatieven om de leefbaarheid en de veiligheid te verhogen. Een geheel nieuw initiatief kan de reeds lopende initiatieven in de wielen rijden, dus de afweging die hier gemaakt dient te worden, is wat het PAO nog kan toevoegen.

Het kan bijvoorbeeld zijn dat een meer participatieve vorm van agendasetting thema's oplevert die nog niet zijn afgedekt in de initiatieven van de gemeente. Of misschien is het verstandiger om een actieonderzoek uit te voeren ter ondersteuning van het initiatief van de gemeente? De inbreng van de betrokkenen komt dan neer op een actieonderzoek bij de initiatieven die de gemeente al heeft opgezet. Of misschien is het mogelijk om door middel van een PAO eerder gestelde maar niet behaalde doelstellingen te verwezenlijken. Dit zou een uitkomst kunnen zijn in situaties waarin een eerdere aanpak niet het gewenste resultaat heeft bereikt; een doorstart in de vorm van een PAO leidt dan wellicht tot betere resultaten. Welke van deze drie opties het meest voor de hand ligt, hangt sterk af van de bestuurlijke context en de voorgeschiedenis, die in de verkenningsfase in kaart zijn gebracht.

3.3. Organisatie

Om een PAO goed te laten verlopen, moet er een organisatorische structuur worden opgebouwd. Hierbij valt onder meer te denken aan de samenstelling van het team, de taakverdeling, de inrichting van een eventuele klankbordgroep en de uitwisseling en intervisie tussen de onderzoeksteams in de verschillende wijken.

3.3.1. Samenstelling van het team

Voor een actieve inbreng van de bewoners en organisaties in een wijk is het noodzakelijk dat het onderzoeksteam naast professionele onderzoekers ook bestaat uit professionals (jongerenwerkers, docenten, gemeenteambtenaren) en wijkbewoners. Wat de juiste samenstelling is, hangt af van de context, maar het is van belang dat in ieder geval vertegenwoordigd zijn¹⁷:

- Degenen die van de aanpak gaan profiteren (oftewel degenen die in de wijk wonen of er actief zijn, bijvoorbeeld ondernemers).
- Degenen zonder wie de aanpak niet kan slagen (bijvoorbeeld mensen van de gemeente).
- Degenen die normaal gesproken niet gehoord worden (niet alleen de mensen die bij dergelijke initiatieven altijd het woord nemen).
- Degenen die een nieuw perspectief op de problematiek kunnen werpen.

Voor het werven van teamleden die in een van de laatste twee categorieën vallen, kan het raadzaam zijn om meer op een individuele manier te benaderen, bijvoorbeeld door de deuren langs te gaan en te horen welke verhalen mensen te vertellen hebben. In een meer collectieve setting, zoals een bijeenkomst in een buurthuis, zullen vooral de 'usual suspects', degenen die altijd al een vooraanstaande rol in de wijk spelen, zich aandienen. Idealiter mobiliseert het PAO ook mensen die zich bij dit soort gelegenheden doorgaans minder laten gelden. Hiervoor gelden dezelfde tips als voor het verkrijgen van de inbreng zoals besproken in paragraaf 3.1.1.

3.3.2. Rol- en taakverdeling

Een van de zaken waar de actieonderzoekers rekening mee moeten houden bij het afspreken van een taakverdeling met de andere teamleden, is wat de anderen kunnen en willen leveren. Afhankelijk van de vaardigheden en het opleidingsniveau is het een optie om door middel van training en intervisie

de betrokkenen (professionals, wijkbewoners en andere personen die in de wijk actief zijn) 'op te leiden' tot onderzoekers in het team. In dat geval krijgen ze aangeleerd hoe ze data moeten verzamelen en vastleggen. Als de achtergronden van de betrokkenen minder goed aansluiten op een taak als deze, is het beter om hen niet expliciet op te zadelen met de verantwoordelijkheid voor het vergaren van data. Een alternatief is dan om mensen gewoon hun leven te laten leiden en hen daarover te laten vertellen. Het is dan aan de actieonderzoekers om uit de ervaringen, verhalen en anekdotes die de betrokkenen delen, de informatie te halen die ze nodig hebben om te zien of de aanpak de gewenste veranderingen tot stand brengt. Het is hier zelfs nog te overwegen om, als zij zich daar prettig bij voelen, betrokkenen door gedichten en andere artistieke expressies hun indrukken te laten delen.¹⁸ In deze optie zijn de wijkbewoners en professionals dus meer informatiebronnen dan actieve datavervaarders.

Een ander aspect van de rol- en taakverdeling betreft de samenwerking tussen de actieonderzoekers en beleidsmakers op verschillende niveaus. Het zou goed zijn als onderzoekers, gemeenten en het Ministerie van BZK afspraken maken over wie welke rol gaat vervullen en welke concrete afspraken daarbij horen.

3.3.3. Klankbordgroep

Vervolgens hebben de actieonderzoekers de mogelijkheid om een klankbordgroep in het leven te roepen. Hierin zouden in ieder geval de bewoners, de gemeente en in de wijk actieve organisaties vertegenwoordigd kunnen zijn, wellicht aangevuld met externe experts uit wetenschap en beleid. Afhankelijk van waar de actieonderzoekers behoefte aan hebben, kan de klankbordgroep een inhoudelijke inbreng hebben, waarbij de leden toezien op de kwaliteit van het onderzoek en adviezen geven over de wijze van uitvoering van het onderzoek. Ook kan de klankbordgroep bestaan uit mensen die met hun netwerken kunnen helpen het PAO tot een goed einde te brengen. In dergelijke gevallen helpt de klankbordgroep met het identificeren en aanboren van contacten die nodig zijn om zaken voor het PAO geregeld te krijgen. Het is van belang om

goed te bedenken welke hulp een klankbordgroep kan leveren (daar hangt uiteraard ook de ideale samenstelling van de klankbordgroep van af) en hoe het overleg tussen de actieonderzoekers en de klankbordgroep plaatsvindt.

3.3.4. Uitwisseling en intervisie

Het actieplan benoemt in ieder geval zestien wijken als locaties voor mogelijk actieonderzoek. Ook andere gemeenten kunnen starten met een PAO. Gezien het aanzienlijke aantal PAO's die gaan lopen, is het raadzaam een overkoepelende structuur in te richten.

In de eerste plaats heeft dit een inhoudelijke functie. De onderzoeksteams in een bepaalde wijk kunnen inzichten uit de andere vijftien wijken gebruiken om de aanpak in hun wijk aan te passen of om eventuele problemen te begrijpen. Bijvoorbeeld, als de betrokkenen in een wijk een bepaalde aanpak overwegen, kan het helpen om na te gaan wat de ervaringen met deze aanpak in andere wijken zijn. Ook kunnen de verschillende teams ideeën uitwisselen voor het oplossen van problemen die zich in de loop van het PAO voordoen.

Bovendien is het via deze structuur mogelijk om de algemenere lessen uit de verschillende aanpakken te trekken. Mogelijk zijn er patronen te ontdekken in de manieren waarop bepaalde aanpakken uitwerken; om daar achter te komen, is er een platform nodig waar de actieonderzoekers uit de verschillende wijken hun inzichten kunnen delen.

Dit roept vragen op over wie dit platform gaat bestieren, welke overlegvormen nodig zijn, welke inbreng uit de zestien wijken nodig is, en hoe deze inbreng verwerkt gaat worden (zie hiervoor ook hoofdstuk 4). Hoe de antwoorden op deze vragen uitvallen, hangt net als bij de klankbordgroep af van waar het onderzoeksteam behoefte aan heeft.

3.4. Onderzoeksopzet

PAO is meer een benadering dan een onderzoeksmethode en gaat derhalve niet samen met voorschriften over de wijze waarop de onderzoekers data moeten verzamelen of de soorten data die het meest geschikt zijn. De actieonderzoekers kunnen dus de methoden kiezen die hen het geschiktst lijken. Wel is het verstandig om op een aantal punten duidelijke keuzes te maken.

Zo is het nodig om te bepalen hoe succes eruit ziet, waar het aan af te lezen valt en hoe (en door wie) de informatie wordt verzameld om de mate van succes te kunnen bepalen. PAO is lerend onderzoek, dus ook het verloop van de aanpak zelf moet in kaart worden gebracht. Het is van groot belang om vast te leggen welke stappen worden gezet en welke obstakels zich hebben voorgedaan. De vraag is hier dus hoe dat gaat gebeuren: wie gaat er bij welke gelegenheden informatie verzamelen om te zien wat er gebeurt tijdens de daadwerkelijke toepassing van de aanpak in de wijken? Wie zorgt hiervoor en wat is de rol van actieonderzoekers en wat is de rol van bewoners?

De actieonderzoekers zijn dus vrij in het maken van een onderzoeksopzet, maar kunnen wel terugvallen op een aantal kwaliteitscriteria die voor PAO gelden. Een prominent voorbeeld van een lijst kwaliteitscriteria is de lijst van het ICHPR (International Collaboration for Participatory Research). Hun lijst bevat de volgende punten¹⁹:

- **Inbreng van de betrokkenen:** de formulering van de doelstelling en onderzoeksvragen voor het onderzoek, de keuze voor de methoden en de analyse en interpretatie van de resultaten vinden zoveel mogelijk plaats in samenspraak met de betrokkenen.
- **Gebondenheid aan de context:** de in het onderzoek gegenereerde kennis dient voor het bevorderen van het begrip van een probleem op een bepaald moment en op een bepaalde plaats. Het doel is niet om wetenschappelijke kennis op te doen (zie ook de passage over dienstbaarheid in par. 3.7.1).
- **Collectiviteit in het onderzoeksproces:** de uitvoering van het onderzoek is niet voorbehouden aan professionele getrainde onderzoekers, maar gebeurt door een collectief dat een afspiegeling is van de sociale context waar het onderzoek zich afspeelt.
- **Gedeeld eigenaarschap van de resultaten:** iedereen die aan het onderzoek heeft meegewerkt, kan aanspraak maken op het eigenaarschap van de onderzoeksresultaten.
- **Gerichtheid op het tot stand brengen van positieve verandering:** het onderzoek moet uitmonden in (aanknopingspunten voor) het verbeteren van de situatie van de betrokkenen.
- **Erkenning van machtsverhoudingen:** het PAO moet rekening houden met het gegeven dat niet iedereen in gelijke mate is geëquipeerd om deel te nemen aan een proces als het formuleren en onderzoeken van een aanpak. Niet iedereen beheerst bijvoorbeeld de vaardigheid van het schriftelijk rapporteren; dat mag er niet toe leiden dat degenen die die 'taal' wel beheersen daardoor een dominante rol gaan spelen. Het onderzoek moet voorzien in mogelijkheden voor alle betrokkenen om bij te dragen en invloed uit te oefenen.
- **De 'output' is toegesneden op de doelgroep:** de resultaten van het onderzoek moeten zo gepresenteerd worden dat de doelgroep van het onderzoek, oftewel de wijkbewoners en andere betrokkenen, het kunnen begrijpen (zie ook par. 3.6.1).
- **Gerichtheid op een doorlopend leerproces:** de betrokkenen bij het onderzoek leren gedurende het proces van elkaar en het onderzoek voorziet in de mogelijkheid om nog tijdens het onderzoek aanpassingen in de aanpak of het onderzoek te doen.
- **Erkenning van diversiteit in opvattingen:** gezien de veelheid aan perspectieven onder de partijen die aan het onderzoek meewerken, is het goed mogelijk dat er niet op alle punten consensus tot stand komt. Het onderzoek moet in het rapporteren van de bevindingen al deze opvattingen erkennen.

- **Specifieke validiteitscriteria:**

- *Participatievaliditeit*: mate waarin de betrokkenen een actieve inbreng hebben.
- *Intersubjectieve validiteit*: mate waarin het onderzoek geloofwaardig is in de ogen van de belanghebbenden.
- *Contextvaliditeit*: mate waarin het onderzoek recht doet aan de lokale situatie.
- *Katalytische validiteit*: mate waarin het onderzoek nuttig is bij het in beeld brengen van nieuwe mogelijkheden voor sociale actie.
- *Ethische validiteit*: mate waarin de uitkomsten van het onderzoek rechtvaardig en deugdelijk zijn voor de betrokkenen.
- *Empathische validiteit*: mate waarin het onderzoek het wederzijdse begrip onder de betrokkenen bevordert.

Het moge duidelijk zijn dat dit niet zozeer methodologische criteria zijn, maar eerder criteria die actieonderzoekers helpen om de mogelijkheden van PAO als benadering te realiseren. Enkele van deze punten zijn al aan bod zijn gekomen in hoofdstuk 2, wat aangeeft dat de kwaliteitscriteria voor PAO vooral dienen om ervoor te zorgen dat het PAO ook echt een PAO wordt. Wel willen we hier nog de mogelijkheid aan de hand doen dat de verschillende teams die de PAO's gaan uitvoeren, elkaar opzoeken om te zien of er enige methodologische consistentie mogelijk is.

3.5. Vormgeving van de maatregelen

Een aanpak ter verhoging van de leefbaarheid en veiligheid dient op enig moment te worden omgezet in concrete handelingen. Wie hierover keuzes maakt en via welk proces dit gebeurt, kan variëren per wijk. Voor een gedragen aanpak is het in ieder geval nodig om alle actoren te betrekken die een rol vervullen in de wijk of voor wie een wijkenaanpak betekenis zal hebben. Zoals eerder genoemd zijn dit de bewoners (inclusief de groepen die normaal gesproken weinig of niet worden gehoord), ondernemers in de wijk,

de gemeente, de partijen die werken in de wijk, zoals de politie, het jongerenwerk, maatschappelijk werk, huisartsenpraktijken, enzovoorts.

Hoe het proces van keuzes maken over de omzetting van de wijkaanpak naar concrete handelingen ook verloopt, het is belangrijk om de keuzes te maken met inachtneming van de door Bekkers geformuleerde perspectieven.²⁰ We vatten deze vier perspectieven hieronder samen.

- Het *politieke perspectief*. Hierbij gaat het om de belangen van de verschillende actoren en de hoeveelheid macht die actoren hebben. Bij het maken van keuzes binnen een wijkaanpak is het vanuit dit perspectief belangrijk scherp te blijven op dat ook actoren met minder macht, zoals de bewoners, hier een rol in vervullen.
- Het *institutionele perspectief*. Hierbij gaat het over in hoeverre nieuw beleid past bij de bestaande regels, praktijken en instituties. In de context van een wijkaanpak betekent dit bijvoorbeeld dat het belangrijk is om te kijken in hoeverre bepaalde keuzes aansluiten bij of zich verhouden tot bij bestaand beleid. Ook gaat het over de vraag of betrokken organisaties een beoogde rol wel of niet kunnen uitvoeren binnen de bestaande regels, samenwerkingsafspraken en/of budgetten.
- Het *rationele perspectief*. Bij een rationale benadering worden keuzes gemaakt op grond van rationele argumenten. In het geval van een wijkaanpak betekent dit bijvoorbeeld dat vanuit dit perspectief keuzes gemaakt worden op basis van bestaande kennis over wat werkt bij het verhogen van de leefbaarheid. Bij rationele perspectief horen ook vragen over maatschappelijke kosten en baten van verschillende maatregelen.
- Het *culturele perspectief*. Hierbij gaat het om of de keuzes binnen een wijkaanpak passen bij de belanghebbenden en bij de wensen en behoeften van bewoners. Als wijkbewoners en/of de uitvoerende professionals een bepaalde wijkinterventie niet zien zitten dan zal het niet werken, hoe stevig het bewijs voor de effectiviteit ervan in andere wijken ook is. Bij het culturele perspectief gaat het ook over de wijze waarop een keuze voor een bepaalde wijkaanpak wordt gecommuniceerd richting de belanghebbenden.

De actieonderzoeker heeft bij het vormgeven van maatregelen idealiter een rol op de achtergrond. Wel kan de actieonderzoeker faciliteren bij het maken van de keuzes. Bijvoorbeeld door de bouwstenen aan te leveren op basis waarvan de anderen de keuzes maken. Te denken valt dan aan een beschrijving van de betrokken actoren en hun belangen (culturele en politieke perspectief), de voorgeschiedenis en bestuurlijke context (institutionele perspectief), en kennis over de effectiviteit en kosten en baten van te kiezen maatregelen (rationele perspectief). Mogelijk kan de actieonderzoeker ook tijdens het gesprek over de te maken keuzes ervoor zorgen dat bij het vormgeven van de maatregelen der vier perspectieven worden belicht. De onderzoeker stelt zich op die manier op als 'kritische vriend' die niet meebeslist.

3.6. Disseminatie van de resultaten

Een belangrijke afweging die gaat spelen zodra het onderzoek de eerste inzichten begint op te leveren, heeft betrekking op de wijze van presenteren: hoe komen de inzichten terecht bij degenen die er kennis van moeten nemen? En wat zijn daarbij de juiste media?

3.6.1. Betrokkenen

Omdat PAO bedoeld is om ervoor te zorgen dat de betrokkenen hun eigen situatie beter gaan begrijpen, is het zaak een presentatievorm te kiezen die past bij de doelgroep. De kans is groot dat niet alle betrokkenen gewend of getraind zijn in het verwerken van grote hoeveelheden tekst, en ook niet om zich op deze manier uit te drukken. Om deze redenen liggen de traditionele academische manieren om onderzoeksresultaten te presenteren minder voor de hand. Maar wat kan dan wel? De actieonderzoekers zullen een inschatting moeten maken van wat in de wijk zal aanslaan, maar de mogelijkheden zijn ruim; onder meer valt hier te denken aan postercampagnes, optredens (rap, 'spoken word', toneelvoorstellingen), filmpjes en video's, fotografie, beeldende kunst en gespreksavonden. Het spreekt vanzelf dat bepaalde uitingsvormen

beter aanslaan bij bepaalde sociale groepen; het gaat erom een goede match te maken, wat mede kan door gebruik te maken van de kennis die al in de verkennende fase is opgedaan.

Verder mogen vandaag de dag ook de sociale media niet ontbreken. Ook hier hangt weer veel van de context af. Gelet op de bevolkingssamenstelling kan het bijvoorbeeld het logisch zijn om een kleine campagne via Instagram of TikTok (voor jongere wijkbewoners) op te zetten, of om dat eerder via Facebook (voor oudere bewoners) te doen. Ook de aanwezigheid van geschikte locaties is een factor om rekening mee te houden. Als er drukbezochte buurthuizen zijn, liggen daar mogelijkheden; als er in de zomer een grasveld is waar veel mensen komen, leent dat zich misschien voor een bijeenkomst waar de wijkbewoners en andere betrokkenen zich kunnen laten informeren over de stand van zaken rond de aanpak in de wijk. Ook op dit punt is het goed om inzicht te krijgen in de mogelijkheden die een wijk biedt.

3.6.2. Beleidsmakers

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft voor PAO gekozen omdat zij ook zelf wil leren over wat goede manieren zijn om de leefbaarheid in wijken te verhogen. Daarnaast zullen ook de gemeenten geïnteresseerd zijn in de lessen die te trekken zijn uit de uitvoering van de verschillende aanpakken. Het is dus ook goed om naast een meer op de betrokkenen toegesneden wijze van presenteren ook een meer traditionele wijze rapporteren aan te houden. Deze voortgangs- of tussenrapportages zijn dan vooral bedoeld voor het deel van het publiek dat deze manier van communiceren kan bevatten. Daarbij is het uiteraard ook mogelijk om deze rapportages op gezette tijden in een gesproken presentatie inzichtelijk te maken voor een gezelschap van geïnteresseerde medewerkers van gemeenten en het ministerie. Dit vraagt dus om afspraken tussen de actieonderzoekers en beleidsmakers over de frequentie, het forum en de publicatievorm.

3.7. Voorwaarden

Tot slot willen we in dit hoofdstuk ingaan op de randvoorwaarden waar aan voldaan moet worden om een PAO te kunnen uitvoeren. We gaan hier in op wat een PAO voor persoonlijke kwaliteiten van de onderzoekers vraagt en wat er aan middelen nodig is.

3.7.1. Wat maakt een goede actieonderzoeker?

Om een PAO tot een goed einde te brengen, zijn er heel wat vaardigheden nodig. In de eerste plaats moet een actieonderzoeker goede **kwalitatieve onderzoeksvaardigheden** in huis hebben. Het onderzoek zal zich richten op het in kaart brengen van het verloop van de aanpak en de ervaringen die de betrokkenen ermee hebben. Dat betekent dat er veel informatie nodig is om rijke beschrijvingen te kunnen geven, en veel van deze informatie zal niet de vorm van cijfermateriaal of statistieken aannemen; het zal veel meer gaan om, zoals gezegd, verhalen, ervaringen en misschien zelfs kunstwerken, en daar past kwalitatief onderzoek beter bij, niet alleen in de vorm van het afnemen van interviews, maar ook in bijvoorbeeld het doen van observaties van de uitvoering van de aanpak. Mogelijk is het ook nodig om kwantitatieve data te verzamelen, en dan zijn kwantitatieve onderzoeksvaardigheden uiteraard wel van belang.

Ten tweede is een actieonderzoeker ook een procesbegeleider, wat betekent dat het PAO in de wijken een beroep zal doen op de **sociale vaardigheden** van de actieonderzoekers, alsmede op hun vermogen om te manoeuvreren in sociale omgevingen waar veel belangen door elkaar lopen. Alle betrokkenen zullen zich moeten kunnen vinden in een bepaalde aanpak, terwijl hun belangen uiteenlopen. Dit vergt van de actieonderzoekers het vermogen om de verschillende partijen nader tot elkaar te brengen en om te doorzien welke partijen welke belangen hebben (waar ze niet altijd heel open over zullen zijn). Hieruit volgt ook dat de actieonderzoekers de 'taal' van zowel bewoners als professionals en beleidsmakers spreken; alleen dan zal iedereen de

actieonderzoekers in vertrouwen nemen.²¹ Vervolgens moeten de actieonderzoekers in staat zijn om de verschillende perspectieven op een neutrale manier te verwoorden, zodat de betrokken partijen daarover met elkaar in gesprek kunnen gaan. Tegelijkertijd is het belangrijk dat de actieonderzoekers zich niet laten gebruiken als vehikel voor de behartiging van de belangen van (een of meer van) de betrokken partijen. De actieonderzoekers moeten dus ook de sociale vaardigheid hebben om betrokkenheid en tegelijkertijd onpartijdigheid en onafhankelijkheid te bewaren.

In paragraaf 3.6 hebben we al gezien dat PAO ook **communicatieve vaardigheden** vergt. Het gaat dan niet alleen om makkelijk spreken of goed schrijven, maar bijvoorbeeld ook om kennis van manieren om via video's en afbeeldingen een boodschap over te brengen. Een actieonderzoeker hoeft niet zelf ook een videokunstenaar of grafisch ontwerper te zijn, maar enig besef van wat de mogelijkheden op deze gebieden zijn, strekt zeer tot aanbeveling. Verder is handigheid in het omgaan met sociale media een vereiste. Zeker voor het bereiken van buurtbewoners moet de actieonderzoeker begrijpen wat de beste manieren zijn om op Instagram, Facebook en dergelijke een boodschap te verpakken.

Zoals we eerder al hebben gezien, vergt een PAO ook organisatorisch werk. Hierbij valt te denken aan het bijeenroepen en leiden van vergaderingen, het vastleggen van onderzoeksgegevens, en het onderhouden van contacten met onder meer de klankbordgroep, de gemeente en mogelijk de andere onderzoeksteams. **Organisatorische vaardigheden** zullen de onderzoeksteams bij deze projecten dus goed van pas komen.

Als laatste is ook een **dienstbare opstelling** van grote waarde. De actieonderzoekers moeten de belangen van de betrokkenen in de wijken voorop stellen, en moeten dat ook uitdragen in hun contacten met de betrokkenen. Zoals reeds vermeld, is het hoofddoel van de PAO's niet het vergroten van de kennis van de onderzoekers of de gemeente; het hele project moet bijdragen aan het begrip

dat de betrokkenen van hun eigen situatie hebben. Dat moet ook in de communicatie met de betrokkenen de rode draad zijn. Het is dus niet de bedoeling dat actieonderzoekers de indruk wekken (of zeggen) dat ze de wijkbewoners komen 'empoweren' of iets dergelijks, want dan laten ze blijken dat nog steeds de agenda van de overheid voorop staat. Mensen zullen dan alsnog vinden dat ze dingen krijgen opgelegd en dat de overheid beslist wat goed voor hen is. Om deze indruk te vermijden moeten de actieonderzoekers zich opstellen als ondersteuners van de strevingen en ambities van degenen die in de wijken wonen of daar anderszins actief zijn.

We hebben in deze subparagraaf gesproken over 'de actieonderzoeker', maar we realiseren ons ook dat er niet veel mensen zijn die al deze kwaliteiten in zich verenigen. In plaats van dus op zoek te gaan naar deze superonderzoeker, zou onze aanbeveling zijn om te streven naar een team waarin al deze kwaliteiten vertegenwoordigd zijn.

3.7.2. Wat is er nodig om een goed actieonderzoek te kunnen uitvoeren?

Zonder **medewerking** van de betrokkenen in de wijk is een PAO gedoemd te mislukken. Dat betekent dat actieonderzoekers moeten nadenken over hoe ze over een langere periode de betrokkenen gemotiveerd kunnen houden. Voor een deel moeten de actieonderzoekers erop rekenen dat het PAO zelf de betrokkenen gemotiveerd houdt. Een manier om mensen erbij te houden, is door hen te laten zien dat (en hoe) hun inbreng bijdraagt aan verbeteringen in de wijk. Bovendien geven ook de contacten die de betrokkenen met elkaar opbouwen een voldoening die ervoor kan zorgen dat mensen aangehaakt blijven. Met andere woorden, een goedlopend PAO zorgt dus vanzelf voor motivatie bij de betrokkenen.

Voor moeilijker gevallen, waarin bijvoorbeeld de wijkbewoners veel wantrouwen jegens de overheid koesteren, is het nog een optie op met materiële prikkels te werken. Een van de mogelijkheden is het vanuit de gemeente beschikbaar

stellen van een klein wijkbudget voor het verhelpen van kleine problemen die in de loop van het actieonderzoek naar boven komen; op deze manier kunnen de betrokkenen de responsiviteit van de overheid ervaren en zullen ze haar meer en meer als een betrouwbare partner gaan zien. Daarnaast is het wellicht ook goed om meer op individuele basis waardering te laten blijken voor de inzet van de betrokkenen, bijvoorbeeld door VVV-bonnen weg te geven.

Een andere voorwaarde is een **structureel contact** met de projectleiding van de wijkaanpak. Het is niet de bedoeling om het PAO helemaal onderdeel te maken van de aanpak, maar de ervaring leert wel dat PAO's een grotere kans van slagen hebben als ze een officiële status hebben, inclusief budget en overlegmogelijkheden. Als er mogelijkheden zijn om zaken met de gemeente af te stemmen, ontstaat er een structurele band en is er minder kans dat het PAO en de aanpak elkaar op enig moment in de wielen gaan rijden.

En net als andere vormen van onderzoek, kost PAO ook gewoon **tijd, geld en menskracht**. Eerst moeten de professionele onderzoeksteams samengesteld en geworven worden, en dan moeten vervolgens de betrokken partijen mensen vrijmaken om over een langere periode aan het PAO mee te werken. Op deze manier wordt het wat betreft de inzet van menskracht al snel een behoorlijke onderneming. Daar komt nog bij dat het geen tijdsinvestering is die heel gemakkelijk vruchten zal afwerpen. PAO is 'trial and error', het is zoeken en aftasten, en dat maakt het is lastig om strakke planningen met bijbehorende mijlpalen en 'deliverables' op te stellen. Daarom kan een PAO ook niet zonder **draagvlak**. Actieonderzoekers moeten kijken welke partijen aan de kant van de overheid medewerking aan het PAO moeten verlenen. Deze partijen moeten op de hoogte blijven van de vorderingen en opbrengsten van het onderzoek, maar tegelijkertijd moeten ze ook een realistisch beeld hebben van wat een PAO kan bereiken en hoeveel tijd daarvoor nodig is. Iemand moet hen meenemen in het proces, en daar hebben de actieonderzoekers ook een rol in.

4 De volgende stappen

In dit afsluitende hoofdstuk schetsen we nog een aantal stappen die gezet moeten worden om de PAO's mogelijk te maken. Het gaat hier vooral om de periode tot aan het najaar van 2021; het Ministerie van BZK kan in deze periode een basis leggen om ervoor te zorgen dat de PAO's zo snel mogelijk na het aantreden van het nieuwe kabinet van start kunnen gaan.

4.1. Communicatie met de gemeenten

Een van de eerste dingen die het Ministerie zou kunnen doen, is duidelijkheid verschaffen over het Actieplan en de rol van een PAO hierin. Dit houdt in dat de vele betrokkenen in zowel geselecteerde als niet geselecteerde gemeenten moeten weten wat de reden is geweest dat bepaalde wijken op de lijst van zestien stedelijke vernieuwingsgebieden terecht zijn gekomen en wat dat betekent. Is het juist voor de geselecteerde gemeenten de bedoeling dat ze een PAO gaan uitvoeren als onderdeel van hun aanpak, of ook andere gemeenten? Indien er een verplichting zou gelden, kunnen de geselecteerde gemeenten zich daar ook op instellen. Voor gemeenten die geen wijken op de lijst van zestien stedelijke vernieuwingsgebieden hebben, is het goed te weten onder welke voorwaarden ze eventueel toch een PAO kunnen opzetten.

4.2. Eerste inventarisatie

Als voor de gemeenten duidelijk is wat het Actieplan inhoudt, is het voor het Ministerie mogelijk om samen met de gemeenten die belangstelling hebben voor een PAO een eerste begin te maken met de inventarisatie van de situatie in de betreffende wijken. Met welke problemen hebben de wijken te maken,

welke partijen zijn er al bezig met het oplossen van die problemen en hoe doen ze dat? Wie wonen er in de wijk? Wat is er al bekend over de behoeften van de bewoners, en op welke terreinen participeren bewoners al in de wijk?

Hierbij is het ook zaak om na te gaan wat het Ministerie het lokale niveau te bieden heeft. Wat ligt er bijvoorbeeld al aan indicatoren en datasets waarmee de gemeenten en hun wijken geholpen zouden zijn? En zijn er programma's en interventies die effectief of veelbelovend zijn en die gemeenten en wijken kunnen gebruiken? Op deze manier kan het Ministerie de spelers op lokaal niveau bijstaan bij het opzetten van hun aanpak, waarbij het vervolgens aan de betreffende gemeente en de lokale praktijk is om keuzes te maken over de te volgen aanpak.

4.3. Overkoepelende structuur

Tegelijkertijd verdient het aanbeveling om na te denken over een organisatiestructuur die de verschillende actieonderzoeken gaat overkoepelen. Een suggestie is om een begeleidingscommissie in het leven te roepen om toe te zien op de voortgang van de verschillende actieonderzoeken. Deze commissie kan op basis van periodieke rapportages vanuit de verschillende PAO's zien wat voor breder toepasbare lessen er te trekken zijn uit de verschillende PAO's. Voor de samenstelling van de commissie valt te denken aan een mix van experts uit wetenschap, beleid of praktijk op het gebied van leefbaarheid, veiligheid en wijkgericht werken.

Als aanvulling op deze begeleidingscommissie denken we dat het goed is als er een onderzoeksorganisatie komt die de geleerde lessen ophaalt uit de verschillende wijken, en deze vervolgens deelt met de begeleidingscommissie, het Ministerie en met de betrokken gemeenten. Deze organisatie kan zo de schakel vormen tussen de PAO's en de begeleidingscommissie en kan de commissie

bijstaan in het formuleren van algemenere lessen. Ook zou deze organisatie als vraagbaak kunnen dienen voor de inhoudelijke ondersteuning van de teams die de PAO's uitvoeren. Aldus zou deze organisatie een faciliterende en ondersteunende rol kunnen spelen in de uitwisseling en de intervisie die in paragraaf 3.3.4 aan bod zijn gekomen.

Daarnaast zou een organisatie de begeleidingscommissie organisatorisch en praktisch kunnen helpen door doorlopend contact te houden met de actieonderzoekers voor de meer procedurele en organisatorische kant van de zaak. Deze partij zou ook in een eerder stadium in samenspraak met de begeleidingscommissie de actieonderzoekers kunnen gaan werven. Deze partij kan, mogelijk in samenspraak met externe experts en/of het Ministerie, een longlist opstellen van organisaties, instituten en individuen die een PAO zouden kunnen uitvoeren, en deze lijst vervolgens delen met de gemeenten. De gemeenten kunnen dan zelf bepalen van wie ze graag een offerte voor hun PAO zouden ontvangen.

4.4. Algemene voorwaarden

Een laatste punt dat we hier willen noemen, betreft de voorwaarden waaronder de PAO's gaan plaatsvinden. Een zo'n voorwaarde is het budget. Op het moment van schrijven is uiteraard nog onduidelijk hoeveel geld er per gemeente beschikbaar is, maar het is wellicht zinvol om in deze fase na te denken over de mogelijkheid om als voorwaarde te stellen dat voor alle aanpakken een vast percentage van het budget is vastgezet voor het PAO. In die overdenking kan dan ook worden meegenomen welk deel van het onderzoeksbudget beschikbaar is voor de overkoepelende structuur.

Met de besteding van de budgetten hangt ook de beoogde doorlooptijd samen. Is het mogelijk om een langjarige financiering overeen te komen, en welke voorwaarden gelden daarbij? Het is bijvoorbeeld te overwegen om de gemeenten te

vragen om na een jaar in een evaluatie te kijken of de partij die het PAO uitvoert, in staat is om het onderzoek daadwerkelijk tot een goed einde te brengen.

Dit zijn slechts enkele voorbeelden van voorwaarden die zouden kunnen gaan gelden en nader overdacht moeten worden. Andere overwegingen die in dit stadium van belang zijn, hebben bijvoorbeeld betrekking op de wijze van beslechting van geschillen tussen uitvoerders van het onderzoek en de gemeenten, op de wijze van uitbetaling en op de mate waarin uitvoerders van het PAO vrij zijn om zelf externe expertise in te huren.

Algemeen gesteld, zou het goed zijn als de partijen die de PAO's gaan uitvoeren, bijtijds duidelijkheid kunnen krijgen op deze punten; dat zou het proces van het uitzetten van de PAO's danig bespoedigen. Daarom is het goed deze voorwaarden de komende maanden nader te doordenken en uit te werken, zodat er een sterke basis ligt om vervolgens de samenwerking met de gemeenten en de actieonderzoekers aan te gaan.

5 Dankwoord

We zijn grote dank verschuldigd aan Tineke Abma, Lena van Gastel, Barbara Groot, Clemens Hosman, Maudy Keulemans, Anouk de Koning, Derk Loorbach, Guido Walraven en Denis Wiering voor de tijd en de moeite die ze hebben genomen om hun kennis en expertise met ons te delen. Hun inbreng is van grote waarde geweest bij het opstellen van dit document. De tekortkomingen zijn geheel voor de rekening van de auteurs.

6 Eindnoten

1 De Leefbaarometer is een meetinstrument dat aan de hand van zo'n honderd indicatoren, verdeeld over de categorieën fysiek, voorzieningen, sociaaleconomisch en veiligheid, vaststelt hoe leefbaar een wijk is. Zie www.leefbaarometer.nl.

2 K. Leidelmeijer, M. Middelkoop, en M. Marlet, 'Leefbaarheid in Nederland 2018: een analyse op basis van de Leefbaarometer 2018' (RIGO en Atlas voor Gemeenten, 2019), 13.

3 K. Leidelmeijer, M. Middelkoop, en M. Marlet, 'Leefbaarheid in Nederland 2018: een analyse op basis van de Leefbaarometer 2018' (RIGO en Atlas voor Gemeenten, 2019), 13.3 M. Uytterlinde, J. van der Velden, en R. Bouwman, 'Wijk in zicht: kwalitatief onderzoek naar de dynamiek van leefbaarheid in kwetsbare wijken' (Den Haag: Platform31, 2020).

4 'Veerkracht in het corporatiebezit: de update: een jaar later, twee jaar verder...' (In Fact Research, Circusvis en RIGO, 2020), i.

5 Voor de contextgebondenheid van PAO, zie bv. C. Cahill en M.E. Torre, 'Beyond the journal article: representations, audience, and the presentation of Participatory Action Research', in *Participatory Action Research approaches and methods: connecting people, participation and place*, onder redactie van S. Kindon, R. Pain, en M. Kesby (Londen en New York: Routledge, 2007), 205.

6 Zie bijvoorbeeld S. Verweij en V. Pattyn, 'Beleidsbeoordelingen tussen methode en praktijk: naar een meer realistische evaluatiebenadering', *Burger, Bestuur & Beleid* 8, nr. 4 (2014): 260–67.

7 Voor enkele voorbeelden van definities waarin de hierboven besproken punten terugkomen, zie F. Baum, C. MacDougall, en D. Smith, 'Participatory action research', *Journal of Epidemiology & Community Health* 20, nr. 10 (2006): 854–57; D. Selener, *Participatory action research and social change* (Ithaca: Cornell University, 1997), 17; S.A. Kidd en M.J. Krall, 'Practicing participatory action research', *Journal of Counseling Psychology* 52, nr. 2 (2005): 187.

8 Verwijzen naar de meta-analyse als die beschikbaar is.

9 Voor het onderscheid tussen content- en context-expertise, zie L. Attygalle, 'The context experts' (Ontario: Tamarack Institute, 2017)

10 Voor een voorbeeld van een benadering die het bijsturen mogelijk maakt, zie G. Jolley, 'Evaluating complex community-based health promotion: addressing the challenges', *Evaluation and Program Planning* 45 (2014): 71–81. Een ander voorbeeld is het Kwaliteitskompas van het Nederlands Jeugdinstituut. Zie [Kwaliteitskompas: resultaatgericht werken aan jeugd- en opvoedvraagstukken - Transformatie jeugdhulp | NJi](#).

11 Voor ideeën over hoe (groepen) mensen die zich doorgaans afzijdig houden toch bij het onderzoek te betrekken, zie bv. L. Vaandrager e.a., 'Overkoepelend evaluatieonderzoek Gezonde Toekomst Dichterbij' (Wageningen en Utrecht: Wageningen University & Research, Gezondheid en Maatschappij, Wageningen Economic Research en Verwey-Jonker Instituut, 2020), hfdst. 5..

12 Om de perspectieven van de verschillende actoren in de wijk in beeld te krijgen en is het goed mogelijk om de vierde generatie methode in te zetten. Deze methode houdt in dat de onderzoekers na ieder gesprek een samenvatten hoe de geïnterviewde aankijkt tegen de situatie in de wijk, de verbeterpunten, de daarbij passende aanpak en het onderzoek dat naast de aanpak zal lopen. De samenvatting wordt vervolgens voorgelegd aan de volgende actor, waarna de onderzoekers het perspectief van deze persoon toevoegen aan het verhaal. Wanneer alle actoren zijn gesproken, ontstaat hiermee een beeld van de verschillende perspectieven op de wijk, de te kiezen aanpak en het actieonderzoek. Zie hiervoor E.G. Guba en Y.S. Lincoln, *Fourth generation evaluation* (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1989); T. Abma, 'Responsive evaluation', in *The SAGE encyclopedia of educational research, measurement, and evaluation*, onder redactie van B. Frey (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2018), 1427–30.

13 Voor de Leefbaarometer, zie eindnoot 1. Voor de KIS Wijkmonitor, zie [KIS wijkmonitor \(kis-wijkmonitor.nl\)](http://kis-wijkmonitor.nl).

14 Zie voetnoot 8.

15 Voor een korte toelichting over de leefbaarheidsambassadeur, zie bv. 'De aanhouder wint', *Thuis*, najaar 2016.

16 B. Denters, 'De wijkaanpak terug van nooit weggeweest', *Bestuurswetenschappen* 3 (2008): 62–63.

17 T. Abma e.a., *Participatory research for health and social well-being* (Cham: Springer, 2019), 88–89.

18 T. Abma, 'Ethics work for good participatory action research: engaging in a commitment to epistemic justice', *Beleidsonderzoek Online*,

2020, http://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bs0/2020/6/BO_2213-3550_2020_000_006_001.

19 'Ensuring quality: indicative characteristics of participatory (health) research' (ICPHR, 2016). De labels en de beschrijvingen van deze lijst zijn samengevat en geparafraseerd.

20 V. Bekkers, *Beleid in beweging* (Den Haag: Boom Bestuurskunde, 2017).

21 S. Super e.a., 'A multilevel transition perspective on embedding intersectoral action in local health policies', *Health Promotion International*, 2020, 1–12.

COLOFON

Opdrachtgever	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Auteurs	Dr. T.W. van Dongen Dr. N.J. Hermens Dr. H.B. Jonkman Dr. F.B.J. de Meere
Foto omslag	ANP - Hans van Rhooen
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-090-1

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, mei 2021.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.