

H. Broekman

Methodische aspecten bij professioneel wijkgericht werken

Toeleiding

Beleid maken, ook in het wijkgerichte werk, is in essentie zowel een kunst als een kunde. Beleidsmakers hebben dit als professionals gemeen met artsen, piloten en architecten. Of ook met balletdansers en schilders. Elk dezer beroepen kent eenzelfde reeks van basiscomponenten die het métier karakteriseren. Beleid maken wordt ter illustratie hieronder met twee andere vormen van ambacht vergeleken:

	SCHILDEREN	BALLET	BELEID MAKEN
<i>Werkoppervlak</i>	Het linnen canvas	Het podium	Stedelijke processen (wanneer er sprake is van lokaal sociaal beleid)
<i>Primaire vaardigheid</i>	Kwastvoering	Lichamelijke beweging	Interactief maatregelen nemen
<i>Voornaamste werkmateriaal</i>	Verf	Maat en tempo	Doelen en Middelen
<i>Waar kijkt de criticus naar ?</i>	Het oog en de hand van de meester: visie, compositie en artistieke	De bezieling van de choreografie: expressie, virtuositeit	De argumentatie; m.n. rationaliteit, haalbaarheid, relevantie, legitimiteit en draagvlak

Duidelijk uit het overzicht wordt ook wat vermeden moet worden. Bij het schilderen (in z'n klassieke, academisch-ambachtelijke vorm): verkeerd formaat kwasten, een stroeve, houterige hand, een verfsoort die 't gekozen koloriet geen recht doet, een linnenbespanning die de tand des tijds niet verdraagt of een maatvoering die de kracht van de compositie teniet doet, tenslotte een gebrek aan esthetiek en zeggingskracht.

Bij het ballet fronst men de wenkbrauwen als de danseres uit balans raakt, haar lichaamsbewegingen niet coördineert, uit de pas raakt, binnen het samenspel met de anderen op het toneel disharmonieert, tenslotte wanneer er sprake is van een gebrek aan emotie bij een teveel dus aan 'lege' techniek die de choreografie geen recht doet.

Bij het beleid maken zijn de faalfactoren ook bekend: maatregelen nemen die niet passen bij de aangetroffen situatie of bij werkomstandigheden van de uitvoerders. Disharmonie bewerkstelligen tussen doelen en middelen of tussen kosten en opbrengsten. Blijven steken in dilemma's, of maatregelen nemen die afnemers en/of co-producenten niet aanspreken.

De kunst en kunde van het wijkgericht werken als vorm van beleid maken

Beleid vatten we hier op als het systematisch nemen van maatregelen ter oplossing van een bepaald probleem. Qua systematiek zijn essentieel: interactiviteit, volgorde en argumentatie.

- Interactiviteit: voor, tijdens en na de besluitvorming worden betrokkenen geconsulteerd met het oog op het verkrijgen van medewerking.
- Volgorde: net als in de bouwkunst, de artseneij, de aëronautiek, 't schilderen en het ballet, is de volgorde van de dingen die men doet van groot belang bij het beleid maken.
- Argumentatie: essentieel onderdeel van een beleid(snota) is de redenering op grond waarvan de beleidsmaker komt tot zijn maatregelen en tot de volgorde van invoering.

Hoe ziet dit er nu uit bij het wijkgericht werken? We behandelen deze vraag achtereenvolgens in de paragrafen:

1. De wijk als werkoppervlak: wat weten daar nu van?
2. Interactief maatregelen nemen
3. Het materiaal van de beleidsmaker: doelen en middelen
4. De argumentatie
5. De volgorde: een fasenmodel
6. De inhoud: wijkgericht werken als operationalisatie van integraal werken

1. De wijk als werkoppervlak: wat weten we daar nu van?

Merkwaardig genoeg weet men eigenlijk niet zo goed wat het werkoppervlak is. Duyvendak¹ kan nog steeds de volgende prangende vragen stellen:

'Want wat is een wijkidentiteit. En kan er aan het imago van een zwakke wijk werkelijk veel verbeterd worden? Beleven bewoners die identiteit eigenlijk als hún identiteit of is de wijk te versplinterd geworden om gezamenlijk over één identiteit te dromen. En tenslotte: zitten alle bewoners wel te wachten op die gezellige onderonsjes in die o zo homogene buurt, waar ligt de grens tussen vertrouwd en benauwd?'

Professionals en auteurs blijven de termen buurt en wijk ook steevast door elkaar heen gebruiken, als waren het synoniemen. Terwijl buurten wijk toch even verschillende entiteiten zijn als poëzie en proza.

2. Interactief maatregelen nemen

Anno 2002 is het epitheton 'interactief' bij interactief wijkgericht beleid voeren, een pleonasme geworden. Het vroegtijdig overleg zoeken met stakeholders bij een bepaalde maatregel is geboden vanuit overwegingen van effectiviteit en efficiëntie.

Hier ligt een aansluitingspunt met het klassieke denken over beleid maken. Hoogerwerf wijst op nut en noodzaak om als beleidsmaker uit de vele en uiteenlopende probleempercepties als beleidsmaker een keuze, beter een synthese te maken.

Hoogerwerf stelt ook:

"Soms kan het wenselijk zijn om gevoelige zaken in de probleemdefinitie minder direct of minder precies te definiëren, waardoor de reikwijdte van de zaak vaag blijft. Op deze manieren kunnen voor- en tegenstanders worden verenigd."²

Omgekeerd, en hier komt dus weer de kunst in het spel, zal een beleidsmaker op een gegeven ogenblik tijdens het polderen in een open planproces moeten roepen:

"Vanaf nu nemen we dit en dat in die prioriteit als uitgangspunt voor ons interventieprogramma. Bent u het er niet mee eens, dan noteer ik dat graag, U blijft van harte welkom, maar we doen het wel zo."

Vooraf heeft deze beleidsmaker natuurlijk wel de koppen geteld: probleemdefinities bundelen én scheiden stakeholders.

¹ J.W. Duyvendak De toekomst van de wijkaanpak. In: Boer N., Broekman H., Kagie P. e.a. (red.) Heel de buurt gebundeld blz 240-249 Utrecht NIZW 2003

² Hoogerwerf A. Het ontwerpen van beleid Alphen a/d Rijn 1992, blz 62.

Wijkgericht werken als een 'open planproces' houdt in wél uitgangspunten, richting en voertuigen kiezen, maar open staan voor voortschrijdend inzicht tijdens het proces. Dat begrip 'open planproces' verwijst in praktische zin naar wat je kunt noemen 'behendig pendelen tussen strategisch en communicatief handelen'. Dus wel weten wat je wil, maar sterk situatiespecifiek, maar interveniëren. Met als adagium: Onwrikbaar ten aanzien van het doel: achterstandsbestrijding flexibel als het gaat om middelen, volgordes en tijdsplanning.

Geen wethouder opereert als een absolute vorst, geen ambtenaar is zijn Machiavelli: wijkgericht beleid voeren betekent anno 2002 vooral samenwerken. Deze constatering verdraagt zich, ondanks de schijn van het tegendeel, met de toelichting op onderhavig schema. Weliswaar staat de individuele beleidsmaker in de focus, maar zijn handelen is interactief: wat mogelijk is en wat niet, de opties waar hij uit kan kiezen wordt voor het overgrote deel bepaald in de talloze duw- en trekpartijen³ die hij met anderen in evenzovele vergaderzalen opvoert. Beleidsmakers die wijkgericht werken opereren in een context waar een diversiteit van partners opereren, die eigen, soms ook ongekende strevingen hebben, zich uitdrukken in verschillend jargon en ongelijksoortig sociaal en cultureel kapitaal met zich mee brengen. Hun onderlinge afhankelijkheden zijn verschillend, maar altijd complex. Mandaten en achterbannen verschillen. De 'tafels van overleg', inclusief de deelnemers en regels voor het spel moeten daarenboven veelal nog gecreëerd worden.

Er is noch ruimte voor dwingelandij, minder nog voor autisme of willekeur. 't Komt aan op samenspel. Goede omgang in de vele overleg- en onderhandelingsprocessen houdt o.m.⁴ in:

- Men kent over en weer de opvattingen. Posities en intenties worden niet weggemoffeld, maar blijven doorzichtig tijdens het overleg.
- Posities kunnen zich ontwikkelen. Standpunten, budgetten en verhoudingen zijn niet vastgespijkerd.
- Er wordt gezocht naar kruisbestuiving: standpunten verbeteren zich in een doorgaande dialoog
- Partners komen tot afspraken over een aanpak die elementen van de oorspronkelijke en verbeterde standpunten in zich draagt.
- Niet alleen kwantitatieve gegevens, maar ook kwalitatieve informatie geldt als waardevol; belevingen worden gerespecteerd, zonder tot enige maatstaf te worden verheven.
- Er wordt actief gewerkt aan het tot stand brengen van een sfeer van vertrouwen. Waarbij overigens mandaten en commitment moeten worden gecheckt. Men durft eisen aan elkaar te stellen. Wijkgericht werken is elkaars nieren proeven.
- Er is ruimte voor overleg met achterbannen: bij deadlinevaststelling wordt hier rekening mee gehouden.
- Zwakke partners in het overleg kunnen zich professioneel laten ondersteunen. (iets dat bijvoorbeeld in de Wet op de Ondernemingsraden, weliswaar een andere sector, maar toch, is vastgelegd).

3. Het materiaal van de beleidsmaker: doelen en middelen

In de voorafgaande paragraaf lieten we zien dat het handwerk van de beleidsmaker een rol van betekenis speelt. Het gaat hierbij vooral om de kunst van het combineren: belangen-

³ 'Duwen en trekken: Techniek binnen een beleidsspel, waarmee actoren door argumentatie en het vormen van inhoudelijke coalities proberen hun favoriete beleidsonderdelen onder te brengen in het beleidsontwerp'. Definitie van J.H. de Baas in zijn 'Bestuurskunde op hoofdlijnen: invloed op beleid' Groningen, 1995, blz 296.

⁴ Zie voor een systematische behandeling van dit samenwerken: H. Broekman 'Lokaal Sociaal Beleid realiseren: praktische opgaven bij het samenwerken in de wijk'. In: Handboek Lokaal Sociaal Beleid, VUGA, Den Haag, 2001, deel E 2-2-1 t/m E 2-2-24.

coalities smeden, voorzieningen en processen niet langs elkaar heen laten schuren; sturen op diversiteit, te bestemder tijd knopen doorhakken (weten wanneer doorpolderen verwordt tot vruchteloos voortmodderen). Overigens is het zo, dat bij planning, programmering en uitvoering van activiteiten vele instellingen, waaronder welzijnsinstellingen, een taak op zich nemen. Selecteren van doelen en middelen, alsmede katalysatoreffecten inbouwen wordt een tweede belangrijke vaardigheid. Plaatselijk zullen de beleidsmakers dus prioriteiten bepalen en accenten qua werkstijl leggen. Die plaatselijke differentiatie is de derde sleutel tot succes. Welke selectie en differentiatie passen lokale actoren toe? Welke katalysatoreffecten in de regio worden gezocht? Hoe wordt aangesloten op eigen, plaatselijke karakteristieken en bewegingen? Deze vragen ballen zich samen in de wezenlijke kwestie:

Waar toe dient de wijkaanpak? Geen onoirbare vraag. Op oppervlakteniveau gaat het natuurlijk om zaken als achterstandsbestrijding of leefbaarheidsbevordering.

De Klerk reikt de bril aan om een diepere betekenislaag onder het oppervlak waar te nemen. Deze adjunct-directeur van de dienst Stedebouw en Volkshuisvesting in Rotterdam loopt al wat langer mee en herinnert zich de discussies over leefbaarheid in de jaren zeventig. Hardop mijmerend stelde hij in 1995⁵ onder meer het volgende:

"Rond 1970 speelden algemene en economische herstructureringsprocessen die samenlevingen op langere termijn ondergaan, geen rol in het debat. Wel lag de ongebreidelde consumptiedrang onder het vuur van maatschappelijke kritiek. Het actuele leefbaarheidsdebat wordt voornamelijk bepaald door macro-sociale factoren: werkloosheid, sociaal identiteitsverlies, het gevoel van onveiligheid, toenemende eenzaamheid, het gevoel tussen 'vreemden' te wonen. Het gesprek over leefbaarheid is een deel geworden van de *onzekerheid in een samenleving die een vaste ontwikkelingsrichting* (cursivering h.b.) kwijt lijkt te zijn. De zekerheid van groeiende welvaart voor allen als basis voor meer welbevinden en als maatschappelijk bindmiddel is teloor gegaan. Een samenleving waarin steeds kritischer vragen worden gesteld naar de effecten van voortgaande individualisering en groeiende anonimiteit. Een samenleving waarin de mythe van tolerantie geleidelijk ontmaskerd wordt als een historisch nauwelijks beproefde eigenschap... Leefbaarheid is van een typisch planologisch begrip rond 1970 een moeilijk ontwarbare kluwen van sociaal-economische en openbare ordeproblemen in 1995 geworden".

Onzekerheid dus als trigger voor de respons territoriale aanpak. Een gedachte om verder te verkennen. De Boer, nadat hij de drie golven (de jaren '50, '70 en '90) heeft benoemd, stelt onafhankelijk van De Klerk in 2001 expliciet:

"In elk van die periodes speelt de angst voor ongewenste verschillen op een of andere manier een rol". En: "Misschien wel de belangrijkste verklaring voor de populariteit van de wijkaanpak in de jaren negentig is te vinden in de waarde van de wijk als wapen tegen ongewenst beschouwde groepsvorming". (blz. 29)⁶

De Boer verschilt overigens met De Klerk van mening over de aard van de tweede golf:

"In de jaren zeventig was de wijk de aangewezen plek om iets te ondernemen tegen de sociaal-economische ongelijkheid die het gevolg was van de onrechtvaardige verdeling van kennis, inkomen en macht." (blz. 29)

⁵ In het artikel 'Leefbaarheid: de conjunctuur van een planologisch begrip' Stedebouw en Volkshuisvesting 1995, no. 9/10, pag. 7- 13. Citaat stamt van pag. 12.

⁶ De Boer N. De opkomst van de wijkaanpak als dominante strategie in het sociaal beleid. In : Jan Willem Duyvendak en Lex Veldboer (red.) Meeting Point Nederland, Amsterdam 2001, blz. 29-50.

Doch beiden presenteren *angst en onzekerheid* als achtergrond, wanneer een wijkaanpak zich op de voorgrond dringt. Verhelderend voorts, voor wie ietwat moe wordt van de contemporaine pleidooien voor meer sociale cohesie, is het om bijvoorbeeld het essay van Janny Rodermond⁷ te herlezen. Zij schrijft over de typerende nieuwbouw (de geschakelde laagbouw) in de jaren zeventig die al gauw de soortnaam kreeg van 'de nieuwe truttigheid', onder meer het volgende:

"Rudimenten van de tuinstadbeweging kwamen weer tot leven in een fysiek determinisme, dat ook tot gedwongen sociale contacten kon leiden. In de vormgeving van de woningen moest ook de herkenbaarheid en geborgenheid tot uiting komen. Alle mogelijke middelen werden hiertoe aangewend." (blz 93).

Drie auteurs, één constatering: in tijden van overgang en turbulentie klampt men zich aan elkaar vast⁸ en grijpt men in Nederland kennelijk terug op het 'community-denken'. De wijk als veilige haven in een onherbergzame wereld. Wijkgericht werken als vluchtheuvel voor professionals die in verwarring verkeren over hoe in een turbulente omgeving traditionele idealen als stabiliteit, integratie, rechtvaardigheid en sociale samenhang bevorderd kunnen worden.

4. De argumentatie

Doen we met deze voorstelling van zaken, als zou de wijkaanpak een vorm van regressie zijn in onzekere tijden, recht aan de vele hardwerkende beleidsmakers te velde? Cruciaal voor de wijkaanpak is of deze vraag negatief beantwoord kan worden, en met welke argumenten.

1.- Hoewel een zekere mate van onafhankelijkheid van de tijdgeest bevorderlijk is voor adequate professionaliteit is het tevens en vooral zo dat een beleidsmaker die immuun is voor de tijdgeest simpelweg niet kan functioneren. Vergeet ook niet dat als een wethouder een lans breekt voor meer sociale cohesie, hij dankbaar gesteund wordt door wijkbewoners en bewonersorganisaties, plus dat hij 'kamerbrede' meerderheden in de gemeenteraad achter zich krijgt. Lokaal sociaal beleid is actueel sociaal beleid, voltrekt zich onontkoombaar binnen de tijdgeest. Wel is het zaak politiek, daar eigen accenten aan te geven en niet onder te duiken in de kudde die de schaapskooi zoekt.

2. - Criticasters laten een andere kant van de medaille niet zien. Naast regressie is er ook tijdens genoemde golven sprake geweest van progressie. In de jaren vijftig ontloek de ontzuiling: burgers trokken zich ook steeds minder aan van pleidooien voor gemeenschapszin. Elk van de golven betekende een inhoudelijke vernieuwing van het professioneel handelen. Denk voor de jaren vijftig aan casework, community work en pogingen om over de zuilen heen samen te werken in de wijk. De jaren zeventig vormde ook een periode waarin planologen, bewoners en opbouwwerkers uiterst succesvolle modellen van stadsvernieuwing uitwerkten. Bovendien kreeg toen o.l.v. andragoloog Van Beugen de beweging voor 'samenwerken in de eerste lijn' vleugels (een vroege vorm van experimenteren met integraal werken). Tenslotte in de derde golf treffen we nijver interactief besturende professionals aan. Op een schaal, met een intensiteit en 'gewoonheid' dat we echt van een doorbraak in het bestuurlijk handelen kunnen spreken. Daarnaast kan de huidige opkomst van politieke partijen die leefbaarheid centraal stellen, beoordeeld worden als een zelfde type doorbraak als destijds eerst met de PvdA en later met D'66.

⁷ Rodermond J. Wijk en buurt- ontwikkelingen in de ruimtelijke vormgeving. In: Broekman H., Brouwer H., en Nelissen N. (red.) Wijk, Buurt en welzijn, Alphen a/d Rijn 1980. blz 76-103. Citaat stamt van blz 93.

⁸ Van der Pennen gispt in een essay betrokkenen bij de wijkaanpak waar zij en masse belangentegenstellingen verdoezelen. Hij schuift de opbouwwerker als actor bij uitstek naar voren om dit voortijdige en onnodige verdonkeremanen van belangentegenstellingen te doorbreken. Een pleidooi dat helaas weinig gehoor heeft gevonden. Van der Pennen T., De wijkgerichte aanpak, MO/Samenlevingsopbouw 1999, no. 163, pag. 10-16.

3.- Een derde argument pro wijkaanpak: maatschappelijke verandering voltrekt zich niet louter evolutionair maar ook schoksgewijs, heftig. De wijk kan in zo'n periode waarin het in de samenleving schuurt en wringt, een nuttige functie vervullen als experimenteerterrein. Nu, tijdens deze derde golf kan het momentum gegrepen worden om te oefenen met interactief beleid. Zo wordt bezien wat de klassieke participatie modellen waard zijn in een era van individualisering en (etnische) diversiteit. Wijkgericht werken staat dan model voor het onderzoek naar hedendaagse verhoudingen (nieuwe coalities) tussen actoren op economisch, sociaal, fysiek, terrein maar ook op terreinen rond veiligheid, educatie en gezondheid. De tijd en de wijk leveren thans kennelijk ook gunstige condities om rollen en verantwoordelijkheden te innoveren via kantelende organisatieprincipes.

Het negeren van zo'n momentum, als zich kennelijk thans weer voordoet, berooft beleidsmakers van de kans om spronggewijze verbeteringen te ontwikkelen. Zo gehanteerd, kan omgevingsturbulentie leiden tot methodische en bestuurlijke innovaties.

Heeft men het momentum aangegrepen ?

5. Volgorde

Het lijkt erop dat het vergroten van de slagkracht van het lokaal bestuur bij sociaal beleid rond 2000 niet zozeer gezocht moet worden in *sophisticated* planningstechnieken. Het komt veeleer aan op een ander vermogen, dat te typeren is als 'behendig pendelen tussen strategisch en communicatief handelen'. Strategisch kent zijn connotaties als voorbereiden, ambities uitdragen, een wil uitdragen, ergens op aan sturen. Communicatief roept associaties op met: aansluiten bij gaande bewegingen en motivaties, kansen grijpen, inspelen op persoonlijke inzet, inspireren, de dialoog opzoeken.

Daarbij hoeft het idee van fasegewijs werken geenszins op basis van de ervaring van tafel. De kern van het idee van planning blijft:

- eerst voorbereiden, dan beslissen, dan uitvoeren;
- afmaken waar je mee bezig bent; zonder nieuwe feiten beslissingen niet terugdraaien;
- uitvoeren datgene wat je qua draagkracht aan kan en daarbij deelprocessen op elkaar afstemmen en
- permanent de voortgang evalueren en waar nodig bijstellen (cyclisch opereren).

6. Aandacht voor maatvoering bij integrale wijkaanpakken

De wereld kan ten onder gaan aan integraal werken. Hanteer daarom als regels:

- Gebiedsgericht werken moet voortvloeien uit de wil efficiënt problemen aan te pakken sectoraal werken is niet altijd de mindere variant.
- Je zult verschillende niveaus en tijdschalen moeten hanteren.
- Alleen via de wijk oplossingen bedenken is incompleet.
- Schakelen tussen schaalniveaus nuttig.
- Een stadsvisie onontbeerlijk voor een werkzame wijkvisie.
- Je hoeft niet per se diensten of sectoren te kantelen. De ondergrens is dat bestaande structuren de gewenste samenwerking niet onmogelijk maken.
- Het samenwerken moet politiek toetsbaar zijn.

Om deze regels in de praktijk te brengen vergt regie.

Regie betekent niet dat je een klemmende directie voert, maar dat je gestimuleerd wordt, om wat je belooft te ondernemen c.q. te leveren, ook doet. Regie impliceert losmaken van fixaties, betekent daarnaast ook werken aan voorwaarden, slechten van drempels, verleiden

tot inzet. Het moet dus meer zijn dan een plat machtswoord, al moet er wel een instantie zijn die in extreme situaties het pleit beslecht.

Gebiedsgericht werken kan een nuttige omweg zijn om alle sectoren of diensten meer naar het geheel te laten kijken. De uitdaging hierbij is duidelijk te maken dat sectoraal en territoriaal beide bestaansrecht hebben, maar dat er wel een spanning tussen beide bestaat en dat het overwinnen van die spanning de grootste winst biedt voor de lokale gemeenschap.

Decentralisatie van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, plus de verkaveling van professionele werksoorten, roepen vaak nieuwe afstemmingsproblemen op. Dat kan leiden tot een discrepantie tussen hoogdravende pleidooien voor integraliteit en een moeizame uitvoeringspraktijk. Brede doelstellingen veroorzaken grote valkuilen. Soms komt dat doordat men de primaire analyse van met wie, wat, waar en waartoe onvolledig heeft uitgevoerd. De grootste kracht gaat vaak uit van relatief kleine netwerken van enthousiaste mensen die elkaar vinden en liggen. Wees echter niet bescheiden in de ambities. Zonder een sterke 'drive' ligt ontmoediging om de hoek.

Fysieke, sociale en economische dimensies van de problematiek vervlechten komt in essentie neer op het opsporen van die samenhangen die meerwaarde hebben. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag, welke samenwerking op welk schaalniveau perspectief biedt op de meest efficiënte en effectieve aanpak, zowel op korte termijn als voor een langere periode. Samenhang moet op het concrete niveau van het uitvoeren van maatregelen gerealiseerd worden. De context wordt gevormd door de gedefinieerde kwaliteit van het openbaar bestuur in brede zin. Zolang die kwaliteit niet helder is omschreven, krijgt samenwerken of integraliteit geen vleugels. Integraal werken is geen dogma, maar middel om adequaat problemen aan te pakken. Het is doel, noch medicijn, maar een middel dat zinnig wordt wanneer op een aantal niveaus werkzaamheden op elkaar moeten worden afgestemd om problemen op te lossen.

Naast de wijkaanpak bestaat er een andere integrale aanpak. Die richt zich meestal op individuen: de integrale trajectbenadering of ketenaanpak. Die ketenbenadering kan een interessante uitbreiding van het integrale repertoire kan zijn. Het principe is: zorg voor volgtijdelijke afstemming door afzonderlijke actoren, binnen een gezamenlijk analyse, daarbij uitgaande van een volledige verantwoordelijke van elke instelling voor de kwaliteit van het totale traject. De ketenbenadering laat zien dat men niet altijd met z'n allen tegelijk aan een kwestie hoeft te werken om een gewenste samenhang te bereiken.