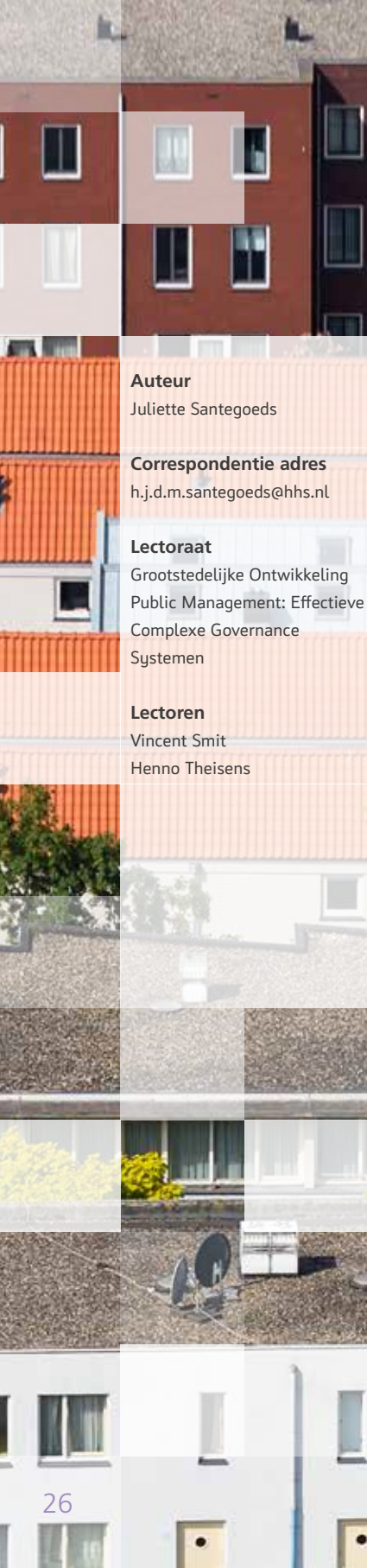






GOUDZOEKERS, COWBOYS EN VLOTTREKKERS HAAGSE WIJKAMBTENAREN IN TUSSENFUNCTIES

**Auteur**

Juliette Santegoeds

Correspondentie adres

h.j.d.m.santegoeds@hhs.nl

Lectoraat

Grootstedelijke Ontwikkeling
Public Management: Effectieve
Complexe Governance
Systemen

Lectoren

Vincent Smit
Henno Theisens

Samenvatting

Dit artikel biedt een tussenstand van een lopend onderzoek naar het functioneren van de wijkteams die vorm gaven aan de eerste fase van het Haagse krachtwijkenbeleid. De focus ligt op het professionele handelen van ambtenaren met 'één been in het stadhuis en één been in de wijk'. Als conceptueel kader maak ik gebruik van het concept tussenfuncties, gedefinieerd als functies binnen de organisatie van de bureaucratie die niet passen bij de logica van diezelfde bureaucratie. In de zoektocht naar wat dit bewegen tussen verschillende schurende logica's vraagt van de vakbekwaamheid van deze ambtenaren, biedt het concept praktische wijsheid goede handvatten. Waar competenties al snel 'ontaarden' in mechanische, gestandaardiseerde lijstjes, verlegt praktische wijsheid de focus naar persoonlijke capaciteiten die succesvol handelen in een specifieke werkpraktijk mogelijk maken en die in die praktijk verder ontwikkeld kunnen worden.

GOUDZOEKERS, COWBOYS EN VLOTTREKKERS

Haagse wijkambtenaren in tussenfuncties



Als voorzitter van het wijkteam had ik de rol van verbinden, afspraken maken waar knelpunten zaten, los wrikken, iets weer op gang krijgen, motiveren, soms zelf freewheelend aan de slag, soms zorgen dat andere mensen dan dingen gingen doen, het weer op de rit krijgen als het vastloopt, mensen op één lijn krijgen, zorgen dat ze voor de zaak gaan en niet voor hun eigen deelbelangen. Soms gaat het om mensen die moeilijk doen, soms om procedures die leidend lijken maar waar het eigenlijk niet over gaat of zou moeten gaan. Ik weet hoe het hier werkt, dat helpt.

Er zaten mannen het hele weekend bier te drinken, dat mag niet, maar goed er staat niet iedere seconde overal een politieagent. Waar de omwonenden over klaagden was dat ze de godganse tijd overal tegenaan stonden te pissen. Toen hebben we daar een urinoir neergezet in de zomermaanden, dat is niet ongelooflijk ingewikkeld, wel heel praktisch.

Aan het woord zijn twee ambtenaren van de wijkteams die vorm gaven aan de eerste fase van het Haagse krachtwijkenbeleid (2007-2011). Ik heb hen gesproken in het kader van een lopend onderzoek naar het professionele handelen van ambtenaren die laveren tussen een dominant verticale sturingslogica van de gemeentelijke organisatie en de meer horizontale logica van de het krachtwijkenprogramma en de netwerken in de wijk.

In dit artikel poog ik inzicht te verschaffen in de vakbekwaamheid van ambtenaren die met ‘één been in het stadhuis en één been in de wijk staan’¹. De focus ligt op de vraag hoe ambtenaren omgaan met verschillende sturingslogica’s in de context van de Haagse praktijk. Wat kunnen we leren van hun ervaringen voor het vormgeven van passende en effectieve lokale en wijkgerichte governancepraktijken? Oordelen over de (in)effectiviteit van de wijkaanpak zelf, met de bijbehorende succes- en faalfactoren, blijven in dit artikel buiten beschouwing. Ook de rol van de woningcorporaties, die ook in de wijkteams vertegenwoordigd waren, komt in dit artikel slechts zijdelings aan de orde².

Om de positie van deze wijkambtenaren te duiden maak ik gebruik van het concept *tussenfuncties*, gedefinieerd als ‘functies binnen de organisatie van de bureaucratie die niet passen bij de logica van diezelfde bureaucratie’ (Van der Steen, Peeters & Van Twist 2010, p. 43). Het gaat om procesfuncties zonder veel formele bevoegdheden, waarbij het benutten van de ruimte die de onvolkomenheid van organisaties biedt, het kunnen verbinden van relevante partijen en tegelijkertijd onafhankelijkheid van de formele organisatiestructuur leidend zijn. De verbinding wordt gelegd vanuit een netwerklogica van flexibiliteit, functiemenging en ge-

lijkwaardigheid. Deze wordt geplaatst tegenover de bureaucratische logica van hiërarchische verhoudingen, functiescheiding, overzichtelijkheid en eenduidigheid (Van der Steen, Peters en Van Twist, 2010). Voor de wijkambtenaren betekent dit een handelen vanuit de in de wijk dominante netwerklogica en van daaruit verbindingen leggen met de in het stadhuis dominante bureaucratische logica.

Organisatie Haagse krachtwijkenaanpak

In Den Haag zijn vier gebieden als krachtwijk aangewezen: Schilderswijk, Transvaal, Stations & Rivierenbuurt en Den Haag Zuid-West. In 2007 zijn voor elke wijk wijkactieplannen opgesteld, daarbij zijn ‘bewoners en gebruikers’ geconsulteerd. (Gemeente Den Haag/WWI, 2008) De plannen zijn vervolgens uitgewerkt in 77 business cases (Gemeente Den Haag, 2008a). Om uitvoering te geven aan een integrale krachtwijkenaanpak werd een Programmabureau Krachtwijken in het leven geroepen dat als een aparte koker naast de gemeentelijke diensten werd geplaatst. In 2009 werden wijkteams gevormd die moesten fungeren als ‘spil en motor voor het uitvoeringswerk in de krachtwijken’ (Programmabureau Krachtwijken 2009, p. 7). Verschillende leden van de wijkteams, waaronder de voorzitters, waren overigens vanaf de start in 2007 bij de aanpak betrokken.

Naast vier verantwoordelijke wethouders was gemeentesecretaris Annet Bertram nauw betrokken, zeker de eerste jaren heeft zij gefungeerd als vijfde wethouder³. Het wijkteam bestond uit een manager van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO), een medewerker van de dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW) of Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De voorzitter kwam van het onderdeel Stadsdelen en Wijken van eerst de Bestuursdienst en later de Dienst Publieke Zaken (DPZ)⁴. Vanuit de gemeentelijke organisatie werden ook een projectsecretaris en een communicatiecoördinator aangesteld. Naast gemeenteambtenaren bestond het wijkteam uit vertegenwoordigers van de woningcorporaties Staedion, Vestia en HaagWonen, een logische keuze omdat de corporaties een belangrijk aandeel hadden in zowel de financiering als het realiseren van de plannen en mede verantwoordelijk waren voor grote sociale investeringen⁵.

Het wijkteam heeft als taak ideeën uit de wijk bij de programmadirecteur en de relevante diensten te agenderen, om ze zodoende ‘verder te brengen’ (Programmabureau Krachtwijken 2009, p. 7). De voorzitter is verantwoordelijk voor de samenhang tussen de business cases en de aansluiting van de plannen van aanpak op de behoefte van de bewoners en andere stakeholders in de wijk.

De organisatie van de Haagse krachtwijkenaanpak kent een vrij scherpe knip tussen beleid, waarvoor de centrale diensten op het stadhuis verantwoordelijk waren, en de uitvoering in de wijk waar de wijkteams een belangrijke rol in hadden. Dit heeft te maken met de bewuste keuze van de gemeente voor deconcentratie van een aantal uitvoerings- en beheertaken naar de stadsdelen in plaats van decentralisatie van beleid. Het gemeentebestuur wilde niet dat er verschil tussen de stadsdelen zou gaan ontstaan en vreesde een verlies van bevoegdheden bij het instellen van stadsdeelraden (WRR, 1989). Effectiviteit en efficiency in de uitvoering, gekoppeld aan goede dienstverlening aan burgers staan daarbij voorop. In de eerste jaren van

deze eeuw is daar het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij het stadsbestuur als speerpunt bij gekomen (Gemeente Den Haag, 2006; 2009a).

Het organisatiemodel van de gemeente Den Haag, het (concern)dienstenmodel, heeft een sterk bedrijfsmatige insteek en kan leiden tot verkokering (Korsten en Aardema, 2009). Beide elementen zien we in de Haagse context terug. De logica van de formele, ‘verkokerde’ overheidsbureaucratie, ingekleurd met de bedrijfsmatige logica van New Public Management waren leidend. Dit kon alleen verzoend worden met een - voor gebiedsgericht werken noodzakelijke - netwerkachtige logica door op papier een boedelscheiding aan te brengen tussen beleid en uitvoering.

Tussenfuncties in de praktijk van de Haagse wijkaanpak

De wijkteams gingen in een situatie van vrij grote turbulentie aan de slag. Bij de vormgeving van het omvangrijke beleidsprogramma waren veel externe consultancy- en adviesbureaus betrokken en er moest intern een nieuwe organisatie gevormd worden. Bovendien was het wijkgericht werken op deze schaal, in samenwerking tussen vertegenwoordigers van alle diensten nieuw en was het beleid, inclusief de financiering ervan, nog volop in ontwikkeling. Daarbij waren de verhoudingen tussen de diensten en het programmabureau niet uitgekristalliseerd. In eerste instantie zouden alle projecten onder verantwoordelijkheid van het programmabureau door de wijkteams worden vormgegeven. Interne politieke en ambtelijke strijd leidde er echter al vrij snel toe dat op een aantal belangrijke dossiers business cases op stedelijk niveau belegd werden, onder verantwoordelijkheid van diensten⁶.

Ook de verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen de gemeentelijke organisatie en de woningcorporaties was nog niet uitgekristalliseerd, met name als het ging over sociale investeringen. Binnen de corporaties zelf leefden er op dat gebied ook verschillende inzichten, zeker toen eind 2009 bleek dat er minder geld beschikbaar was dan in eerste instantie voorzien en de corporaties in financiële problemen kwamen⁷.

Tussen stadhuis en wijk

Je blijft mensen nodig hebben die als intermediair fungeren. Die de zaak met het bestuur regelen, maar ook midden in de samenleving staan.

(wijkteamvoorzitter Zuid-West)

De geïnterviewde wijkambtenaren haalden hun energie uit het werken in de wijk. Doen wat er nodig is voor de wijk, met de wijk, zo typeren ze hun werk. De werktijd wordt idealiter voor de helft in de wijk doorgebracht en voor de helft in het stadhuis. Op momenten die er toe doen voor de wijk moet je er zijn, zo is de overheersende mening, ook als dat in de avonduren of in het weekend is.

Het is een vak apart, je moet de mensen hebben die daar gevoel voor hebben, daar enthousiast over zijn en die opereren vanuit de wijk, wat is er aan de hand hier, wat moet hier gebeuren en je moet geen mensen hebben die op basis van plannen werken. De samenleving is heel dynamisch, je moet als het ware mee kunnen bewegen met die verandering.

(voorzitter wijkteam Schilderswijk)

De geïnterviewde wijkambtenaren spreken over het werk in de wijken zelf als een essentieel onderdeel van hun werk wat hen tamelijk gemakkelijk af lijkt te gaan en waar ze energie uit halen. Ze spreken over de samenwerking met bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties als waren het vloeiende processen waar het leggen van verbindingen, het bemiddelen, het bij elkaar brengen van uiteenlopende waarden en belangen een vanzelfsprekend onderdeel van uit maakt.

Je moet als gemeente voortdurend zien, waar zit het goud. Dat poets je op. En waar is zo'n buurt helemaal compleet door zijn hoeven gegaan, zowel fysiek als sociaal, dan moet je andere maatregelen nemen. Je moet dat samen met bewoners doen, niet alleen met de bewonersorganisaties, maar juist ook met heel andere groepen. Wat ik toen ook heel erg leuk vond in Transvaal: praten met zorgverleners, ondernemers, een directeur van het zorgcentrum. Die mensen werken daar dag en nacht bij wijze van spreken, die zien ook dingen, die vinden daar ook wat van.

(Voorzitter wijkteam Transvaal)

Het mooiste is als je een werkwijze kunt bedenken met de omgeving waarvoor veel draagvlak aanwezig is en wat snel werkt voor nu en later. Hoe sterker de betrokkenheid van de mensen is hoe groter de kans is dat zij eigenaarschap gaan vertonen en blijven vertonen [...] Het Van de Vennepark bijvoorbeeld. Een investering van 2 miljoen, daar hebben de mensen met een architect eerst verschillende concepten besproken, uiteindelijk bleven er 2 concepten over. Elementen van concept b en a zijn gecombineerd in een mooi plan met voldoende draagvlak. Als je gaat kijken, midden in de Schilderswijk, dan zie je dat het een geweldig mooi plein is geworden, wat heel goed wordt gebruikt. Je ziet ook bewoners die af en toe schoonmaken, dingen onderhouden, op elkaars kinderen letten.

(Voorzitter wijkteam Schilderswijk)

Het verschil maken

Persoonlijke kwaliteiten worden essentieel genoemd, gekoppeld aan ervaring. De huidige programmadirecteur associeert tussenfuncties met 'doordouwer op lokaal niveau, aanjager, vlottrekker, vooruitgeschoven post vanuit het apparaat, verbinder, makelaar'. De wijkteamvoorzitter van Transvaal spreekt over *best persons*, in plaats van best practices omdat 'geen wijk hetzelfde is en een team van mensen het verschil maakt', ook volgens de wijkteamvoorzitter van Zuid-West maken 'mensen en niet de structuren het verschil'.

Lef, buiten de lijntjes durven kleuren, niet te braaf zijn, maar om met de regels te kunnen spelen moet je ze wel eerst kennen.

(Huidige programmadirecteur)

Er wordt gesproken over mee bewegen en soms op de strepen staan, weten wanneer je moet 'opschalen en escaleren' maar daar behoedzaam mee omspringen omdat je dat niet te vaak kan doen om effectief te blijven, agenderen, goed kijken en analyseren wat er aan de hand is, pragmatische oplossingen zoeken in het belang van de publieke zaak.

Mensen die in de wijken werken moeten een stuk eigenwijzerigheid over zich hebben. Net zoals als je bij een financiële afdeling werkt moet je strak zijn, dat hoort bij die functies, in die wijken moet je wat losser zijn en moet je voortdurend redeneren, niet vanuit de gedachte dat zo'n project niet kan, maar hoe kan ik helpen zo'n project op te bouwen op een zodanige manier dat het wel kan.

(Voorzitter wijkteam Transvaal)

Er waren mensen die heel erg gewend waren in een hiërarchische setting te werken: wat zijn de afspraken? Wat zijn de procedures? Er waren ook mensen die de boer opgingen en initiatief namen en hun boerenstand gebruikten om een stukje verder te komen, mensen met een hoge cowboymentaliteit.

(Voorzitter wijkteam Schilderswijk)

De competenties die de geïnterviewde wijkambtenaren noemen komen sterk overeen met de opsomming van Van der Steen c.s. (2010): het vermogen om gericht met hardnekkige vraagstukken aan het werk te gaan; problemen te agenderen en te positioneren op de juiste plekken in de organisatie en vraagstukken te reframe om fixaties op te lossen; gevoeligheid voor organisatorische verhoudingen; gevoeligheid voor blinde vlekken in de organisatie en vasthoudendheid in richting van zowel eigen organisatie als omgevingspartijen.

Schurende tussens

Het verbinden en bemiddelen tussen de wijk en het stadhuis wordt als een spanningsvol tussen ervaren. Dit heeft te maken met de schurende logica's tussen de verticale kokers van de centrale diensten op het stadhuis en de meer horizontale, multidisciplinaire wijkteams. Deze loopt parallel met de op papier scherpe scheiding tussen beleid (stadhuis) en uitvoering (wijkteams). Een spanningsvol 'tussen' dat als het ware al in het ontwerp ingebakken zit. Terwijl het officiële verhaal was dat de wijkteams zich puur op de uitvoering richtten, kregen ze intern de boodschap mee voor ontkokering en ontschotting zorg te dragen.

We hadden carte blanche en kregen de boodschap: als iets niet lukt gaan we er dwars doorheen, doe waarvan je denkt dat het goed is, je mag je overal mee bemoeien, je hebt het stempel krachtwijker. Dat was voldoende om met enig gezag te zeggen daar ligt iets wat we moeten oppakken. We mochten uitgaan van het wijkbelang. In de praktijk ging het anders, er was eerlijk gezegd meer sprake van krachtdiensten dan van krachtwijken. De diensten voelden zich bedreigd, zij hadden het gevoel dat ze tot nu toe alles verkeerd gedaan hadden en hadden helemaal geen zin nu ineens voor de krachtwijken te gaan werken.

(Teamlid (OCW) Transvaal)

Beleidsmedewerkers op het stadhuis hebben vanuit hun positie op afstand een ander perspectief op problematiek in de wijk dan de wijkambtenaren zelf.

Veel werkloze jongeren in de wijk komen niet voor in de cijfers en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft een taakstelling te halen, zoveel mensen per jaar uit de uitkering. Die personen die niet in de cijfers terugkomen, hoef je ook niet uit de uitkering te helpen. Maar omdat wij in die wijken actief zijn en betrokken, ervaren wij het wel als probleem. Daar is toen uiteindelijk een mobiel kantoor opgezet door SZW, dat heeft een jaar gefunctioneerd, maar ik heb ze nooit gezien, dat ging totaal buiten de krachtwijken om.

(Projectsecretaris Schilderswijk)

De ambtenaren in de wijk huldigden een andere visie op het maken van beleid dan de meeste beleidsambtenaren bij de diensten. Bij de diensten was vanuit de verticale logica een rationeel –analytische benadering van beleid dominant. Hierbij is sprake van duidelijke scheidslijnen tussen politiek, beleid en uitvoering, het beleidsproces is in deze benadering opgeknipt in volgtijdelijke fases. Uitvoering wordt gezien als een a-politieke, technische en organisatorische kwestie. Beleidsambtenaren worden vanuit deze logica doorgaans hoger ingeschaald dan uitvoerende ambtenaren.

Wijkenteams was uitvoering werd al snel gedacht. Het onderscheid tussen beleid en uitvoering is eigenlijk gestoord, dat dient toch vooral status. Ik heb me nooit beleidsmedewerker gevoeld, meer een tussenvorm.

(Wijkteamlead OCW Transvaal)

De wijkambtenaren denken en handelen vanuit de netwerklogica van complexe multi-actor en multi-factor vraagstukken. Hierbij past een meer politieke en constructivistische benadering van beleid dat tot stand komt in coproductie met verschillende betrokken actoren. Beleidsontwikkeling gaat in deze benadering door tijdens de uitvoering in een proces van voortdurende consultatie enerzijds en pragmatisch doen wat de situatie vraagt anderzijds. De scheidslijnen tussen politiek, beleid en uitvoering zijn in deze benadering veel vloeiender (Bekkers, 2007; Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2010; Straatman 2010).

Beleid is een visie die je ontwikkelt en waar je mee aan de slag gaat en dan vormt dat beleid zich, het is trial en error, opvattingen die je verder bij elkaar brengt. Het is niet achter je bureau dikke nota's schrijven. We leven in een samenleving die snel gaat. Je kunt bedenken dat je nieuwe fietsen nodig hebt en dan maak je daar beleid op, gaandeweg blijkt dan echter dat je andere modellen nodig hebt dan eerst gedacht, dat het er meer of minder moeten zijn en dan blijkt uiteindelijk dat voor de mobiliteit die jij voor ogen had je eigenlijk beter brommers, auto's en openbaar vervoer kunt gebruiken en dat er juist extra rollators nodig zijn.

(Voorzitter wijkteam Zuid-West)

De geïnterviewde wijkambtenaren hanteren verschillende strategieën om de verbindingen te leggen, om zaken voor elkaar te krijgen voor de wijk. In gesprek blijven werd als belangrijkste genoemd, je gezag en positie inzetten om patstellingen te doorbreken is voor de meer ervaren ambtenaren op wat hogere posities een optie, met opschalen en escaleren werd voorzichtig omgegaan.

De gemeente Den Haag is erg verkokerd. De diensten hebben hun eigen plannen, hun eigen werkwijze. Soms kwam dat overeen met de wijkaanpak, vaak ook niet. Dat betekent dat je regelmatig in discussie moet gaan. Soms kom je er uit en soms ook niet. Als je er niet uitkomt, kun je allerlei opschalingsmodellen gebruiken, die heb je, je leidinggevende, je directeur, je politieke baas. Dat kun je inzetten om zaken voor elkaar te krijgen, maar je blijft collega's van elkaar, dus je blijft zolang mogelijk in gesprek om eruit te komen.

(Voorzitter wijkteam Schilderswijk)

De stedelijke projecten die bij de diensten waren ondergebracht, daar kwam je als projectsecretaris moeilijk tussen, maar dat zag ik wel als mijn taak. Bij iedere vergadering nodigden we iemand van het stedelijk niveau uit om informatie te brengen en te halen, dat moest je wel zelf organiseren. Uiteindelijk hadden de diensten er ook wel baat bij omdat ze de wijken niet altijd goed kenden en je ze de informatie kon geven over bijvoorbeeld bepaalde groepen. Wij hadden op onze beurt weer informatie van hen nodig.

(projectsecretaris Transvaal)

Ook tussen de diensten onderling waren van oudsher grote cultuurverschillen die voor schurende verhoudingen zorgden. De dichotomieën 'hard' versus 'zacht', 'fysiek' tegenover 'sociaal' spelen hierbij een grote rol. De voormalig programmadirecteur spreekt over de dienst OCW als 'praatclub', tegenover de dienst SZW als uitvoeringsgericht en over DSO als projectmatig en resultaatgericht. De wijkaanpak werd projectmatig aangevlogen, passend bij de werkwijze van DSO. De dienst OCW werkte al langer gebiedsgericht met de sociale wijkaanpak, maar er werd in de ogen van de wijkambtenaren die vanuit deze dienst kwamen niet zichtbaar op voortgebouwd.

Die sociale wijkaanpak hadden we een jaar of tien geleden redelijk in de organisatie zitten. Met voorposten, middelen, een behoorlijk budget en heel goede relaties. Helaas is dit afgedaan als oudelullenverhalen.

(Wijkteamvoorzitter Zuid-West)

De projectmatige aanpak is gericht op het realiseren van aantoonbare resultaten, de beleidsmodus van SMART beleidsvoering met meetbare prestaties versterkte de tendens om zich te richten op meetbare prestaties. Sociaal was daarbij in het nadeel ten opzichte van fysiek.

Een aantal dingen kun je heel goed laten zien, de Paul Krugerlaan die is aangepakt bijvoorbeeld. Maar hoe meet je de meerwaarde van de ondernemers die zich hebben georganiseerd in de eerste business improvement zone in de krachtwijken? Of de moeilijk bereikbare vrouwen van diverse culturele achtergrond die taallessen volgden? Het feit dat die vrouwen überhaupt de deur uitkomen vind ik al een waarde.

(wijkteamvoorzitter Transvaal)

Het bevorderen van participatie is een langdurig proces. Dat kun je soms makkelijk voorzien in aantallen, maar vaak ook niet en ook al voorzie je processen in smartformuleringen, dan nog, wat betekent dat voor de waardering. Je kan makkelijk een zaal met 100 mensen vol krijgen van hogeropgeleiden, maar soms telt het zwaarder als je 10 zeer geïsoleerde mensen ergens naartoe krijgt.
(wijkteamvoorzitter Schilderswijk)

Paradoxale professionaliteit en praktische wijsheid

Van der Steen c.s. (2010) spreken over het kenmerkende van tussenfuncties als ‘passende ongepastheid’, ‘gebonden ongebondenheid’, ‘zichtbare onzichtbaarheid’ en ‘het benutten van de inherente onvolkomenheden van organisaties’ en, zou ik daaraan willen toevoegen, systemen. Juist omdat het bij elkaar brengen van botsende logica’s centraal staat, zijn deze functies inherent spanningsvol. Werken volgens de logica van de wijk is passend voor de functie, maar past niet naadloos bij de verticale, hiërarchische logica van de gemeentelijke organisatie. De wijkambtenaar is gebonden aan zijn functie, verbonden met de wijk en alle actoren in het netwerk maar moet juist om dat werk goed te doen ruimte hebben om te manoeuvreren, om te improviseren.

Vanuit een deugd ethische benadering (Becker, 2007) is het de kunst het juiste midden te vinden tussen een teveel en een te weinig aan ongebondenheid. Een teveel aan ongebondenheid zorgt ervoor dat de ambtenaar is losgezongen van de gemeentelijke organisatie en geen toegang heeft tot relevante discussies en spelers. Hiermee loopt hij een groot risico als te eigenwijs, te afwijkend of irrelevant terzijde geschoven te worden. Een te weinig aan ongebondenheid, ofwel ingezogen zijn in de bureaucratische, hiërarchische logica zorgt ervoor dat de ambtenaar de schakelfunctie niet naar behoren kan vervullen.

‘Het pendelen en invoegen’ moet je liggen en je moet het kunnen. Hier ligt de paradox van het professionalisme: ruimte zien te creëren door het verschil te maken, niet om het te willen borgen in een protocol maar vanuit de gedachte dat 1 casus altijd oplosbaar is, om op die manier het alledaagse een plek in het systeem te geven (Van der Steen 2014, p. 182/182).

Moreel kompas

Bij alle geïnterviewde wijkambtenaren zien we een sterke innerlijke drive terug, een moreel kompas. Ze doen wat volgens hen de bedoeling is: doen wat werkt in de wijk, zoveel mogelijk met de mensen in de wijk. Regels en procedures staan in dienst hiervan. Flexibel inspelen op de situatie, improviseren, maar heel goed weten wat je doet. Doorleefde kennis op basis van jarenlange ervaring ligt daaraan ten grondslag. Ze zijn voorbij het stadium van de competente medewerker en minimaal expert en wellicht virtuoos (Dreyfuss & Dreyfuss, ontleend aan Flyvbjerg, 2001). Ze handelen op basis van *phronesis* ofwel praktische wijsheid. Het is handelen vanuit de wil om vanuit de inhoud het goede te doen, dat wat de bedoeling is, en de kunde om afhankelijk van de situatie daadwerkelijk professioneel te handelen.

Waarin toont zich de praktische wijsheid van de ambtenaar in de lokale context die verschillende logica's met elkaar moet verbinden? Dit onderzoek naar de praktijk van de Haagse wijkambtenaren poogt een bijdrage te leveren aan het inzicht hierin. Daarbij kan voortgebouwd worden op eerder en lopend onderzoek, naar bijvoorbeeld het kenmerkende van best persons in achterstandswijken (Van den Brink, Hulst, de Graaf & Van Pennen, 2012) everyday makers (Bang & Olofsen, 1999, Hendriks & Tops, 2002), reflective practitioner (Schön, 1987), de boundary spanner (Williams, 2010), de street-level bureaucrat (Lipsky, 1980) en de frontlijnwerkers (Hartman & Tops, 2003) Van den Brink e.a. (2012) geven een goed en actueel overzicht, toegespitst op het werken in achterstandswijken.

Het in kaart brengen van de specifieke vakbekwaamheid van de wijkambtenaren is echter slechts de helft van het verhaal. Als structuren en systemen niet zodanig ingericht zijn dat praktische wijsheid tot wasdom kan komen, als je kwaliteit louter via regels en prikkels wilt reguleren, dan dwing je de praktisch wijze ambtenaar tot guerrilla-praktijken, tot een professioneel bestaan van eeuwig vechtende buitenstaander (Schwartz & Sharpe, 2010). De neiging bestaat om de 'cowboys', de 'rebels with a cause' (Hendriks & Tops, 2002) als ware helden op een voetstuk te plaatsen, terwijl het hier in feite om een suboptimale situatie gaat. De heldhaftige lastpakken lopen zelf het gevaar afgebrand te worden en ontnemen bovendien de ruimte van en het zicht op de introvertere types die over dezelfde kwaliteiten om het goede te doen beschikken, maar dat liever en beter in de luwte doen.

Dat risico is in de praktijk van de Haagse krachtwijkenaanpak zeker aanwezig; in de organisatie ervan lijkt meer sprake te zijn van 'niet-passende gepastheid' dan van 'passende ongepastheid'. De verleiding is dan groot om de vraag te stellen of dat niet beter had gekund, om vervolgens een perfect passend en werkend sturingstysteem te ontwerpen. We weten echter dat nieuwe praktijken niet in een leegte ontstaan, laat staan vanachter de tekentafel vanuit het niets ontworpen kunnen worden. Ze bouwen voort op bestaande systemen en ingesloten patronen, er is sprake van padafhankelijkheid (March & Olson ontleend aan Bekkers, 2007 en Hemerijck, 2003). Bovendien is een zekere spanning tussen de bureaucratische, hiërarchische logica en de netwerklogica een gegeven, en daarmee het maken voor een in alle situaties perfect systeem een illusie. Ten slotte doet zich de paradox voor dat het vangen van de praktische inzichten in handboeken, protocollen en procedures leidt tot het verloren gaan van de essentie ervan (Van Twist, Van der Steen & Wendt 2014).

Streetwise bureaucraten

Het alternatief om een in principe oneindig arsenaal aan tussenfuncties als blijvende realiteit in het leven te roepen en/of 'krachtpatsers' in te zetten is echter ook weinig aantrekkelijk. Tussenfuncties als aparte functie zijn nuttig mits spaarzaam en zoveel mogelijk tijdelijk ingezet. De vraag is eerder hoe het bijzondere karakter van de tussenfuncties een normaal onderdeel kan worden van de alledaagse werkpraktijk van veel meer gemeenteambtenaren. Om soepeler in te spelen op een zich dynamisch ontwikkelende samenleving wordt in toenemende mate de gemeente in stelling gebracht. Gemeenten worden geacht dichter bij de burger te opereren, waarbij ambtenaren 'verschil kunnen en durven te maken' (o.a. IPW, 2013; RMO, 2006; VNG, 2006). In toenemende mate wordt van gemeenteambtenaren verwacht dat ze

streetwise zijn, snel op ontwikkelingen kunnen inspelen, samen met de relevante spelers beleid voeren. Dit geldt ook voor een meer faciliterend, volgend optreden om ruimer baan te geven aan de energieke samenleving (Hajer, 2011; Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2010; Theisens, 2012).

In de zoektocht naar wat dit vraagt van de vakbekwaamheid van ambtenaren biedt het concept praktische wijsheid goede handvatten. Waar competenties al snel 'ontaarden' in mechanische, gestandaardiseerde lijstjes, verlegt praktische wijsheid de focus naar persoonlijke capaciteiten die in specifieke (werk)praktijken verder ontwikkeld kunnen worden. Wat is de bedoeling van en in een specifieke praktijk, wie past daarbij en wat moet je daarvoor kunnen? Hoe creëer je een bestuurlijke omgeving waarin de praktische wijsheid tot bloei kan komen en ambtenaren op verschillende posities werkelijk verschil kunnen maken? Het gaat met andere woorden over het scheppen van handelingsruimte en gunstige voorwaarden voor de praktisch wijze professional.

De een zal daarbij dichterbij de bureaucratische logica van de boom blijven functioneren, de ander dichterbij de netwerklogica van het rizoom en bij een derde ligt de nadruk op het voortdurend pendelen. Dat mag schuren. Graag zelfs. ■

Eindnoten

- ¹ Treffend verwoord door een van de geïnterviewde wijkambtenaren.
- ² De interviews met vertegenwoordigers van de corporaties in de wijkteams hebben in deze fase van het onderzoek nog niet plaatsgevonden.
- ³ Uit het interview met Ted Zwietering, programmadirecteur eerste fase Krachtwijknaanpak
- ⁴ In Zuid-West is hiervan afgeweken en is een medewerker van OCW voorzitter geworden
- ⁵ Het leeuwendeel van de oorspronkelijk geplande 2,7 miljard aan investeringen over 10 jaar moest van de woningcorporaties komen. In de praktijk is het anders gegaan. De uiteindelijke financiering en de consequenties daarvan voor de uitvoering van het krachtwijkenbeleid vallen buiten de scope van dit artikel.
- ⁶ Het gaat onder meer om Schoon, heel & veilig, Handhaving, Veiligheid, Aanpak multiprobleemgezinnen en Sport en gezondheid.
- ⁷ Afhankelijk van de bij het desbetreffende wijkteam betrokken corporatie, de sloop- en nieuwbouwopgave en de personen die in de wijkteams zaten, had dit een verschillende uitwerking in de wijk. Hierop zal ik in dit artikel verder niet ingaan.

Referenties

- Aardema, H., & Korsten, A. (2009). 'Gemeentelijke organisatiemodellen. Hoe integraler het moet ... hoe minder je het ziet' in: A. Bekke (red). *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Bang, H.P., & Sorensen, E. (1999). The everyday maker: A new challenge to democratic governance. *Theory and Praxis*, 21(3), 325-342.
- Becker, M. (2007). *Bestuurlijke ethiek. Een inleiding*. Assen: Van Gorcum.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, fasen, benaderingen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma.
- Brink, G. van den, Hulst, M., van, Graaf, L. de, & Pennen, T. van der (2012). *Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Duiveman, R., Wagenaar, H., & Kruiter, H. (2010). *Wijken in uitvoering. Onderzoek naar wijkgerichte praktijken in Den Haag*. Den Haag: Universiteit Leiden Campus Den Haag & Gemeente Den Haag.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter. Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goss, S. (2001). *Making local governance work. Networks, relationships and the management of change*. Basingstoke: Palgrave
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Hartman, C., & Tops, P.W. (2003). *Frontlijnsturing: Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Kennis Centrum Grote Steden.
- Hemerijck, A. (2003). Vier Kernvragen van Beleid. In: *Beleid en Maatschappij*, 30 (1), 3-19.
- Hendriks, F., & Tops, P.W. (2002). *Het sloeg in als een bom: Vitaal stadsbestuur en modern burgerschap in een Haagse stadsbuurt*. Dongen: Pijnenburg uitgevers.

- Lipsky, M. (1980). *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage.
- Korsten, A.F.A., Jong, P. de, & Breed, C. (2007). *Intern samenwerken aan grote projecten. Casus gemeente Den Haag*. Tekst 251109.
- RMO (2006). *Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Den Haag: RMO.
- RMO (2008). *De ontkokering voorbij*. Den Haag: RMO.
- Straatman, E. (2010). *Stad en beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Schön, D.A. (1987). *Educating the reflective practitioner*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schwartz, B., & Sharpe, K. (2010). *Practical Wisdom. The Right Way to Do the Right Thing*. New York: Riverhead Books.
- Steen, M., R. Peeters, R., & Twist, M. van (2010). *De boom en het rizoom. Overheidssturing in een netwerksamenleving*. Den Haag: VROM.
- Steen, M. (2014) 'Lunchlezing Gewoon in Amsterdam-West' in: *Van Bolwerk naar Netwerk* Bladerboek. geraadpleegd via www.hetnieuwetussen.nl
- Theisens, H. (2012) *Governance in interessante tijden. Een essay*. Den Haag: De Haagse Hogeschool.
- Twist, M. van, Steen, M. van der, & Wendt, A. (2014). *Gewoon in Amsterdam-West... Een zoektocht naar het bijzondere van alledaagse participatiepraktijken*. Den Haag: NSOB.
- VNG (2006). *Wil tot verschil. Gemeenten in 2015*. Den Haag: VNG.
- Williams (2010). *Special Agents: The nature and Role of Boundary spanners* Paper to the ESRC Seminar Series 'Collaborative Futures: New Insights from Intra and Inter-Sectoral Collaborations' University of Birmingham, Februari 2010.
- WRR (1989). *Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht*. Den Haag: WRR.

Beleidsstukken

- Daemen, H. (2010). *Deconcentratie in Den Haag. Positie en functie van de raadscommissie voor de stadsdelen in Den Haag. Afttrap voor een discussie*. 25 augustus 2010.
- Engelshoven, I. van (2012). *Versterken uitvoering en vergroten participatie stadsdelen & wijken*. Brief van de wethouder Onderwijs en Dienstverlening aan de Commissie Bestuur van de Haagse gemeenteraad. 3 juli 2012 RIS 250616.
- Gemeente Den Haag (2006). *De stad delen. Dienstverlening dicht bij de burger*. Voorstel College van Burgemeesters en Wethouders aan gemeenteraad, 14 november 2006 RIS142569a.
- Gemeente Den Haag (2007a). *Verdrag van de Schilderswijk. Wijkactieplan*.
- Gemeente Den Haag (2007b). *De Nieuwe Aanpak voor Krachtwijk Stationsbuurt. Wijkactieplan*.
- Gemeente Den Haag (2007c). *De Nieuwe aanpak voor Transvaal. Wijkactieplan*.
- Gemeente Den Haag (2007d). *De Nieuwe Aanpak voor Krachtwijk Den Haag Zuidwest. Wijkactieplan*.

- Gemeente Den Haag (2008a). *Charter Krachtwijken Den Haag*. Overeenkomst met het ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM).
- Gemeente Den Haag (2008b). *Raamovereenkomst. Investeringsprogramma Krachtwijken Den Haag*. Gemeente Den Haag, Staedion, Vestia, HaagWonen. 17 april 2008.
- Gemeente Den Haag (2008c). *Business Cases Krachtwijken Den Haag*.
- Gemeente Den Haag (2009a). Besluit Burgemeesters & Wethouders Organisatie Krachtwijken. 30 juni 2009 RIS177105.
- Gemeente Den Haag (2009b). *Voortgangsrapportage Programma Krachtwijken ten behoeve van de gemeenteraad*, november 2009.
- Gemeente Den Haag (2009c). *Deconcentratie in Den Haag. Een overzicht van nul tot nu*. Interne PowerPointpresentatie. RIS174803a.
- Gemeente Den Haag (2011). *Haagse wijkaanpak 2011. Tweede Fase Wijkaanpak en financiële stand van zaken*.
- Gemeente Den Haag (2012). *De som van de wijkaanpak. Voortgangsrapportage business cases Haagse wijkaanpak*.
- Programmabureau Krachtwijken Den Haag (2009a). *Haagse Krachtwijkenaanpak. Het beste voor de buurt. Samen durven doen*. 19 mei 2009 RIS177105a.
- Programmabureau Krachtwijken Den Haag (2009b). *Collegebesluiten business cases 2009 Krachtwijken Den Haag*.
- Visitatiecommissie Wijkenaanpak (2011). *Eindrapportage visitatie wijkenaanpak Den Haag. Schilderswijk, Stationsbuurt/Rivierenbuurt, Transvaal en Den Haag Zuid-West*.

Abstract

This article provides an intermediate report on an ongoing research into the functioning of teams of community civil servants who implemented the first phase of the krachtwijken (power neighbourhoods) policy in the city of The Hague in which the focus is on the professional skills of civil servants who work with 'one foot in city hall and one foot in the community'. As a conceptual framework, I used the concept of a tussenfunctie, (in-between position) defined as position within the organisation of a bureaucracy that does not fit the logic of that bureaucracy. In the search for what this moving back and forth between different logics requires from these civil servants in terms of professional expertise, the concept of practical wisdom is useful. Whereas the use of competencies easily degenerates into mechanical one-size-fits-all lists, practical wisdom shifts the focus to personal capabilities that enable one to deal successfully with specific situations and that can be developed by acquiring hands-on experience.

