

**Hoger springen**  
**Naar een beleid dat integrale uitvoering faciliteert**

Kees Fortuin  
Marieke Wentink

Een onderzoek in opdracht van Stichting De Meeuw

Maart 1999

**(c) Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 1999**

All rights reserved. No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or by any other means without permission in writing from the publisher.

Niets uit deze uitgave mag worden veeveelvoudigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze van ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.





## Inhoud

<b>Voorwoord</b> .....	5
<b>Samenvatting</b> .....	7
<b>Summary</b> .....	11
<b>1Inleiding</b> .....	15
Aanleiding en vraagstelling van het onderzoek.....	15
Verantwoording onderzoek.....	18
Rotterdam als context voor vernieuwend beleid .....	19
<b>2Verkenning</b> .....	25
De Notenkraaker, Brede Digitale School.....	25
Silk .....	35
Mentoraat Schoolverlaters .....	42
Afsluitende opmerkingen.....	53
<b>3Naar een program van eisen</b> .....	55
<b>4Trampolines</b> .....	77
<b>5 Tot slot: balanceren tussen klein en groot</b> .....	83
<b>Literatuur</b> .....	87
<b>Bijlage 1</b> .....	89



## Voorwoord

“Hoger Springen” is het resultaat van een onderzoek dat het Verwey-Jonker Instituut in het kader van de terreinverkenning “Inbedding van Integrale Interventies” in opdracht van Stichting De Meeuw heeft verricht.

In Rotterdam doet zich de laatste jaren een aantal positieve ontwikkelingen voor. Op allerlei niveaus is het besef doorgedrongen dat de stad nu en in de toekomst behoefte heeft aan nieuwe samenhangende maatregelen voor hardnekkige problemen.

Uitvoerende instellingen zijn de projectencarroussel zat en vragen om continuïteit in beleid en facilitering, terwijl vanuit de beleidskant wordt ingezet op samenhang, afstemming en integraliteit.

Deze veranderingen blijken niet zomaar hun beslag te krijgen. Dit is niet verwonderlijk gezien de complexiteit van de grote stadscontext. Integraliteit vraagt om nieuwe definities, relaties en rollen van een groot aantal betrokkenen. In Rotterdam praat je dan over bestuurders van de stad, de deelgemeenten en het maatschappelijk middenveld, over ambtenaren van stedelijke diensten en deelgemeenten en over een grote variëteit aan werkers van uitvoerende instellingen.

Het werk van De Meeuw (het verbeteren van onderwijskansen van Rotterdamse kinderen) is per definitie intersectoraal van aard, altijd gericht op samenwerking tussen scholen en buitenschoolse instellingen. Bovendien heeft De Meeuw te maken met zowel de stedelijke als de deelgemeentelijke context. Helderheid in de verhoudingen tussen alle betrokkenen is daarom ook voor het werk van De Meeuw van het grootste belang. Dit was de reden om het instrument van de terreinverkenning uit de kast te halen.

De Meeuw heeft de terreinverkenning in het verleden ontwikkeld en ingezet op momenten dat het werk daarom vroeg. Bij een terreinverkenning gaat het om het verkennen van mogelijkheden tot inhoudelijke verbeteringen, die instellings- en sectoroverstijgende samenwerking vereisen, die aansluiten bij beleidsinitiatieven of waarvoor beleidsondersteuning is gewenst. Onderdeel van een verkenning is daarom altijd het creëren van draagvlak voor de verbetering, zowel bij de uitvoering, als bij het beleid. Zo heeft de terreinverkenning “Voorschoolse Periode” geleid tot Operatie Speel Goed en het Convenant 0-6 jarigen en werd met “Speurtocht door een Landschap” de basis gelegd van het samenwerkingsverband van Rotterdamse VBO/MAVO en VSO scholen “Koers 2002”.

Voor de terreinverkenning Inbedding van Integrale Interventies heeft De Meeuw een beroep

gedaan op het Verwey-Jonker Instituut, omdat dit instituut zich de afgelopen jaren heeft beziggehouden met onderzoek op de terreinen jeugdbeleid en lokaal sociaal beleid. De vraag aan de onderzoekers was om handreikingen te formuleren voor de Rotterdamse context, die vruchtbare relaties en werkwijzen mogelijk zouden kunnen maken. Het was hierbij niet de bedoeling om te volstaan met een set conclusies en aanbevelingen zonder meer. De handreikingen zouden, indachtig de traditie van de terreinverkenning, reeds aan een toets moeten zijn onderworpen van zowel uitvoerings-, als beleidsbetrokkenen, zodat sprake zou zijn van enig relevant draagvlak voor de handreikingen.

Het Verwey-Jonker Instituut heeft met Hoger Springen aan deze vraag voldaan. De gevolgde onderzoekswerkwijze voorzag in gesprekken met het veld, in reflectie in een stuurgroep van vertegenwoordigers uit de betrokken beleids- en uitvoeringsniveaus en in een discussie in een conferentie met een ruimere groep betrokkenen.

Handreikingen zijn natuurlijk geen pasklare oplossingen. Het onderzoek is een fase in een proces. De onderzoekers hebben een “programma van eisen” geformuleerd en een serie “trampolines” geschetst. Met dit programma van eisen en met deze trampolines (halfabrikaten, in de woorden van de onderzoekers) zullen uitvoerders en beleidsmakers in Rotterdam aan de slag moeten.

Als opdrachtgever denken we dat we hiermee in Rotterdam wel een stap verder zijn gekomen. We zullen trachten de resultaten van het onderzoek dusdanig te presenteren en te verspreiden, dat ze de bedoelde werking kunnen hebben en zullen bijdragen aan het vinden van wegen waarlangs het werk van velen in de stad, betaald en onbetaald, op het gebied van sociaal investeren beter, meer afgestemd en onder effectievere verhoudingen kan worden uitgevoerd.

Jan van Dijk  
Stichting De Meeuw







## Samenvatting

Ondanks het streven naar ontkokering, samenwerking en vraagsturing laat de relatie tussen beleid en uitvoering te wensen over. Uitvoerders voelen zich vaak niet gesteund door beleidsmakers. Omgekeerd hebben beleidsmakers het gevoel dat ze in hun streven naar meer samenhang worden dwarsgezet door uitvoerders die alleen hun eigen agenda lijken te volgen. De Stichting De Meeuw - een Rotterdamse instelling voor onderwijsachterstandsbeleid - heeft vanuit haar stedelijke functie vaak te maken met de gebrekkige aansluiting tussen beleid en uitvoering. Hetzelfde geldt voor de gebiedsgerichte Stichting Rotterdam-West, die verantwoordelijk is voor sociaal cultureel werk.

Beide instellingen hebben het Verwey-Jonker Instituut verzocht om een terreinverkenning uit te voeren naar deze problematiek. Tegen de achtergrond van de Rotterdamse beleidscontext in de periode tot medio 1998 zijn drie gevalstudies uitgevoerd naar activiteiten op het domein van onderwijs, welzijnswerk en wijkgericht werken. Daarbij is steeds gekeken naar de relatie van het uitvoerende niveau tot de beleidsomgeving.

De drie onderzochte cases zijn de Digitale Brede School De Notenkraker in Hoogvliet, het Mentoraat Schoolverlaters en de organisatie Silk in Het Oude Noorden. In De Notenkraker werken het onderwijs, het sociaal cultureel werk en de politie samen aan een sterkere inbedding in de wijk. Het Mentoraat Schoolverlaters probeert de kloof te overbruggen tussen het VBO en de vervolgoopleidingen. Veel leerlingen die het VBO verlaten komen immers in die periode in het straatcircuit terecht. Silk is een organisatie die Marokkaanse jongeren een 'huiskamer' biedt in de wijk, als een schakel tussen het gezin, de school en de wijk.

Alle drie de activiteiten worden als succesvol en zinvol beschouwd. Toch vloeien ze geen van drieën voort uit een beleidsprogramma of een interventie van beleidsmakers. Beleid speelt echter wel een belangrijke rol, omdat het de totstandkoming van dit soort activiteiten kan faciliteren of bemoeilijken. 'Integraal beleid' blijkt in sommige gevallen eerder een rem dan een stimulant, bijvoorbeeld doordat gemeentelijke instanties het als een afschuifstelsel hanteren. In de onderzochte activiteiten vindt integratie eerder vanuit het uitvoerend niveau plaats, in een voortdurend proces. Er is wel degelijk behoefte aan beleid dat deze samenhang in de uitvoering faciliteert en stimuleert, maar het zou eerder om 'integrerend beleid' moeten gaan dan om 'integraal beleid'. Het blijkt dat juist de deelgemeenten, die dichtbij de uitvoering opereren, een eigen rol kunnen spelen. Niet als een verkleind schaalmodel van de gemeente, maar met eigen bestuurlijke vormen: 'nabij bestuur'.

De terreinverkenning is begeleid door een Stuurgroep die steeds alle rapportages besprak. Belangrijke thema's daarbij waren:

- Integrerend beleid is nodig in plaats van integraal beleid.
- De samenleving beweegt vanzelf, sociaal beleid moet dus steeds aansluiten bij ontwikkelingen die zij niet zelf in gang zet. Het gaat steeds om impulsen vanuit de overheid in sociale processen die je niet volledig in de hand hebt. Sociale investeringen zijn dus ook contextgebonden.
- In sociale interventies gaat het uiteindelijk altijd om de burger. Interventies moeten niet het gras voor de voeten van burgers wegmaaien door hen de verantwoordelijkheid of het initiatief uit handen te nemen. Maar de burger moet ook niet het gevoel hebben alleen te staan in zijn betrokkenheid op de samenleving.
- Van belang is het uitwerken van de 'persoonlijke factor'. In eerste instantie lijkt 'charisma' van uitvoerend werkers beslissend in het succes van projecten. Er zijn echter ook veel succesvolle activiteiten die niet door 'charismatische werkers' worden getrokken. Misschien is charisma wel vooral belangrijk omdat je daarmee toegang krijgt tot netwerken en hulpbronnen die de voortgang van activiteiten kunnen faciliteren. Een beleid dat ook responsief is voor initiatieven van niet-charismatische werkers zou dan een oplossing kunnen zijn. Andere factoren die van belang zijn voor beleidsmakers zijn een goede balans tussen aandacht voor 'trekkers' en aandacht voor 'volgers' in een gebiedsgerichte aanpak, en tenslotte een herwaardering van de sociaal-emotionele kwaliteiten van uitvoerend werkers.
- Op het uitvoerend niveau wordt als resultaat vooral 'positieve sociale dynamiek' belangrijk gevonden. Een operationalisering van dit intuïtieve begrip ontbreekt. Maar het raakt in de ogen van veel betrokkenen wel meer de kern van sociaal investeren dan veel kengetallen. In de rapportage wordt een aantal gedachten aan dit begrip gewijd.
- Als je recht wilt doen aan de complexiteit en de heterogeniteit van wijkprocessen dan moet het uitgangspunt zijn dat de wijk een *netwerk van netwerken* is, dat op allerlei manieren verknoopt is met andere netwerken die op zich weinig met het wijkniveau te maken hoeven te hebben. Welke interventies je ook kiest, je zult altijd maar een beperkt deel van de netwerken in het zicht krijgen, het grootste deel zie je niet. Op welke effecten je ook mikt, er zullen altijd meer 'neveneffecten' zijn. De kunst is om interventies te kiezen en speerpunten voor interventies die binnen de wijk een vliegwieleffect krijgen. Het succes meet je af aan de beweging die ontstaat die je *niet* direct in gang hebt gezet.

-Aansturing en verantwoording van integrale interventies moeten passen bij de complexiteit - en vaak de tegenstrijdigheid - van samenwerkingsprocessen. Er is behoefte aan methodieken en instrumenten op dit terrein.

Op basis van de discussies zijn twaalf 'trampolines' geformuleerd. Het zijn hulpmiddelen om hoger te springen, maar ze behoeden je niet voor een verkeerde sprong. Een perfect beleidsmodel dat positieve sociale dynamiek als het ware afdwingt bestaat niet. Het zijn ook geen uitgewerkte noties, maar halffabrikaten die mogelijk kunnen inspireren, maar die nooit kritiekloos toegepast kunnen worden.

- 1Beleid 'maakt' geen sociale dynamiek, een samenleving beweegt van zichzelf. Een overheid kan gericht investeren om sociale dynamiek een bepaalde kant op te sturen, maar zij heeft maatschappelijke beweging niet van A tot Z in de hand.
- 2Een van de soorten competentie waar het meest behoefte aan is kun je 'omgaan met andersheid' noemen.
- 3'Achterstandswijken' zijn in sommige opzichten 'voorsprongswijken'. De multiculturele samenleving krijgt geen gestalte in de elitebuurten. Mensen in 'achterstandswijken' ontwikkelen mogelijk met vallen en opstaan een sociale competentie die veel hoger opgeleide mensen met hun meer monoculturele woonomgeving en een veel functioneler gerichte achtergrond ontberen.
- 4'Integraliteit' is een dynamisch begrip, dat staat voor 'samenhang creëren onder wisselende omstandigheden'. Je kunt geen structuur of een beleidsprogramma bedenken dat integraliteit garandeert, het moet van moment tot moment gecreëerd worden onder steeds wisselende omstandigheden.
- 5Integrale interventies hebben altijd een meervoudig - positief en elkaar versterkend - effect. Oplossen van (individuele) problemen moet hand in hand gaan met competentieverhoging van burgers, competentieverhoging van professionals en met positieve (neven)effecten op andere problemen in de wijk.
- 6Bij integraal interveniëren gaat het om het productief maken van verschillende manieren van kijken naar problemen, behoeften of wensen van bewoners en/of wijken. Varifocus - dichtbij en veraf - willen en kunnen kijken is een vereiste.
- 7Niet alleen de samenleving beweegt vanzelf. Hetzelfde geldt min of meer voor beleid. De samenloop van beleidsontwikkelingen, van problemen en kansen op het uitvoerende niveau is op hogere beleidsniveaus niet volledig te beheersen.
- 8Beleid dat integrale uitvoering faciliteert moet allereerst een goed inzicht hebben in lokale omstandigheden. Een instrumentarium daarvoor ontbreekt praktisch volledig.

- 9Verstandig omgaan met sociale dynamiek betekent een goed oog ontwikkelen voor sociale beweging. Iedere actor moet daarbij zijn verantwoordelijkheid nemen en zijn beperkingen kennen. Verschillende benaderingen, soms zelfs tegenstrijdige benaderingen, hebben daarbij bestaansrecht. Consistentie kan daarbij soms minder wenselijk zijn dan pluriformiteit.
- 10Positieve dynamiek beheer je door responsief in te gaan op de activiteiten van 'trekkers'. Je moet luisteren naar wat zij nodig hebben. Maar de meeste aandacht verdient de omgeving van zulke activiteiten: waar zitten mensen die genegeerd worden of in een concurrentiepositie gebracht, liggen er ook kansen voor anderen die nog niet gezien worden? Waar zit het sociale kapitaal in de wijk nog meer, kunnen er spannende allianties gesloten worden of kan er juist een competitief element in gebracht worden?
- 11Beginnen bij het wijkniveau betekent dat je veel complexiteit kunt omzeilen, die voortkomt uit de tijd-, plaats- en persoonsgebondenheid en uit het proceskarakter van integrale interventies. De schaal van het wijkniveau is zo klein dat je als 'stuurder' de complexiteit kunt behappen. Je hebt dus niet de omweg van een functionele benadering nodig waarbij je persoonlijke, toevallige en historische factoren weg moet poetsen. Het geschikte niveau om deze 'integratie die past bij specifieke omstandigheden' te laten plaatsvinden is de deelgemeente.
- 12In de stedelijke verantwoordelijkheid past visie-ontwikkeling ten aanzien van dwarsverbanden tussen verschillende beleidsdomeinen, het stimuleren van een 'dubbele loyaliteit' van stedelijke diensten, en het ontwikkelen van een 'infrastructuur om te leren van opgedane ervaringen'. Het Kenniscentrum sociaal investeren is daarvan een voorbeeld. Verder kan op beleidsniveau geïnvesteerd worden in het versterken van de relatie tussen fysieke, economische en sociale structuurversterking: 'hoe zijn fysiek georiënteerde diensten gevoelig te maken voor sociale behoeften?

Deze trampolines zijn besproken op een conferentie in juli 1998. Daar bleek brede instemming met de invalshoek te bestaan. De gemaakte opmerkingen zijn verwerkt in de rapportage.

In het slothoofdstuk wordt aandacht besteed aan de vraag hoe een kleine sociale interventie 'het grote beleid' in beweging kan brengen. Aan de orde komt daarbij: de horizontale samenwerking tussen uitvoerders en instellingen van diverse pluimage; de verticale afstemming via met name vraagsturing en het ontwikkelen van accountability; en de schakeling tussen sectoraal beleid en integrale uitvoering.







## Summary

Despite all the efforts towards de-stratification, co-operation and 'steering by demand', the relationship between policy and the operational level continues to leave something to be desired. Field workers in the social domain frequently feel that policymakers do not support them. Inversely, policymakers have the feeling that their efforts towards cohesion are sabotaged by executors who appear to adhere solely to their own agendas. The *Stichting de Meeuw* - a Rotterdam institution for policy regarding the educationally disadvantaged - is often confronted in the context of its urban function with gaps in the link between policy and practice. The same applies to the *Stichting Rotterdam-West*, which is responsible for neighbourhood work.

The two institutions asked the Verwey-Jonker Institute to execute a field scan to explore this topic. Against the background of the Rotterdam policy context in the period up to mid-1998, three case studies were carried out into activities in the realm of education, social work and the neighbourhood-approach. Here the particular focus was always the relationship between the operational level and the policy environment.

The three cases that were studied were the *Digitale Brede School De Notenkraker* in Hoogvliet, the *Mentoraat Schoolverlaters*, and the *Silk* organisation in Het Oude Noorden. In *De Notenkraker* a primary school, the system of socio-cultural work, and the police work together to effect a stronger penetration of the neighbourhood. The *Mentoraat Schoolverlaters* attempts to bridge the gap between preliminary vocational training (VBO) and the programmes of secondary training. Many students find themselves involved in the neighbourhood street life during the summer period after leaving the VBO, and never reach the follow up programmes. *Silk* is an organisation that offers Moroccan children a 'living room' in the neighbourhood as a link between the family, the school, and the neighbourhood.

All three activities are considered to be successful and worthwhile. Yet neither of the three is the result of a policy programme or an intervention by policymakers. Nonetheless policy does play a significant role, because it can facilitate or stand in the way of the realisation of these types of activities. In some cases 'inclusive policy' (*integraal beleid*) can be more of a hindrance than a stimulant, for example because municipal services tend to utilise it as an excuse for shifting responsibility. In the activities that were studied integration is more likely to occur at the operational level, in an ongoing process. There is indeed a need for styles of policy-making that facilitate and stimulate this coherence during the implementation of interventions, but it would have to be more

of an 'integrating' than 'integral' type of policy. One notes that it is indeed the sub-municipalities, which operate close to the lifeworld that can play a role of their own. Not as miniaturised scale-models of the municipality but, instead, with their own administrative forms: 'proximate governance'.

A steering group that discussed all reports on an ongoing basis supported the scan. Some of the themes in it's discussions included the following:

Integrating policy is needed, not integral (inclusive) policy.

Society is intrinsically dynamic; so social policy must always cohere with developments that are not motivated by policy itself. One is always dealing with impulses from the government in social processes over which one does not have complete control. So social investments are also context-contingent.

In the long run social interventions always involve the citizen. Interventions must not smooth the path under a citizen's feet by taking responsibility or initiative out of his hands. But neither must the citizen have the feeling that he is completely on his own when it comes to his involvement in society.

A significant point is the elaboration of the 'personal factor'. At first glance the 'charisma' of field workers would appear a decisive factor in the success of projects. But there are also many successful activities that are not in the hands of 'charismatic workers'. Perhaps charisma is important, in particular, because it creates access to networks and resources that can facilitate the progress of activities. So policy that is also responsive to initiatives by non-charismatic workers might be a solution. Other factors of significance to policymakers are a good balance between attention to 'leaders' and attention to 'followers' in a neighbourhood oriented approach and, ultimately, a reevaluation of the social-emotional qualities of professional workers.

In terms of results at the neighbourhood level 'positive social dynamics' are viewed as being particularly important. This intuitive concept has not yet been operationalized. But in the eyes of many of those involved this does indeed reflect the core of social investments more clearly than many statistics. The report includes a number of points relating to this concept.

Management and accountability of inclusive interventions must suit the complexity - and often the contradictions - of co-operative processes. Methods and instruments are needed in this realm.

On the basis of the discussions twelve 'trampolines' were formulated. These are tools to use for jumping higher - but they do not protect you if you fall the wrong way. A perfect policy model that 'compels' positive social dynamics does not exist. So we have no ready-made instruments but only half-products that might be a source of inspiration, ideas that must never be unquestioningly applied.

Policy does not 'create' social dynamics; a society is innately mobile. A government can make focused investments in stimulating social dynamics in a certain direction, but it cannot control society's movements from beginning to end.

One of the types of competency needed most might be called 'dealing with otherness'.

In a sense 'disadvantaged neighbourhoods' are 'privileged'. Multicultural society is not invented in elite neighbourhoods. People in 'disadvantaged neighbourhoods' can develop, by a process of trial and error, a social – multicultural - competence that many higher educated people with their more mono-cultural living environments and much more functionally oriented backgrounds do not.

'Inclusiveness' is a dynamic concept that entails 'creating coherence under fluctuating conditions'. One cannot conceive of a structure or policy programme that *guarantees* the state of being inclusive or holistic. This condition must be created from moment to moment under continuously fluctuating conditions.

Integral interventions always have a multiple effect - both positive and mutually reinforcing. Solving (individual) problems must go hand in hand with increasing the competence of citizens, increasing the competence of professionals, and positive (secondary) effects on other problems in the neighbourhood.

Integrative intervention involves making different ways of looking at problems, needs or wishes of residents and/or neighbourhoods productive. For professionals and policymakers wanting to look in a two-sided manner and being able to do so is a prerequisite: up close, from your own specialized professional perspective, and simultaneously from a distance, from the perspective of society as a whole.

It is not society alone that is inherently dynamic. The same applies, more or less, to policy. The convergence of policy developments, of problems and opportunities at the operational level is too complex to be completely controlled at higher policy levels.

Policy that facilitates inclusive practices must, first of all, have good insight into local circumstances. But practically no tools exist to develop and formalize such an insight.

Dealing sensibly with social dynamics means developing a good eye for social mobility. Every actor must shoulder his responsibilities and recognise his limitations. Different approaches, sometimes even contradictory approaches, all play a role here. Here sometimes consistency can be less desirable than pluriformity.

Positive dynamics are managed by a responsive approach to the activities of 'leaders'. You have to listen to what they need. But the environment of such activities requires the most attention: where are the people who are being ignored or placed in a competitive position, do opportunities for others exist that have not yet been recognised? Where could there be more social capital in the neighbourhood, could bridging alliances be established or should indeed a competitive element be introduced?

Beginning at the neighbourhood level has the advantage that you can bypass considerable complexity that results from the specific temporal, spatial and personal circumstances and from the procedural nature of holistic interventions. The scale of the neighbourhood level is so small that as a policy maker you can cut through that complexity. So you do not require the detour of a functional approach in which you are forced to smooth the edges of personal, incidental, and historic factors. The suitable level at which to allow this 'integration that fits the specific circumstances' is the sub-municipality.

It is the municipal responsibility to develop a vision in terms of possible connections between different policy domains, the stimulation of a 'double loyalty' of urban services (in terms of their own functional specialities on the one hand and the neighbourhood level on the other), the development of an 'infrastructure for learning from accumulated experiences'. The Rotterdam *Kenniscentrum* for social investments is an example of this. In addition investments could be made at a municipal level to reinforce the relationship between physical, economic, and social structural domain: 'how can physically oriented services be made sensitive to social needs?'

These trampolines were discussed at a conference. At the conference an overall agreement with the approach was noted. The remarks that were made have been processed in the report.

The final chapter addresses the question of how a small-scale social intervention can set 'the overall policy' in motion. Subjects dealt with include horizontal co-operation between field workers and of different disciplines; vertical co-ordination via steering by demand, in particular (with which the responsiveness of urban services for the needs of neighbourhood communities can be stimulated) and via appropriate accountability procedures; and the connection between vertical sectoral policy and integral execution.





# 1 Inleiding

## Aanleiding en vraagstelling van het onderzoek

In Rotterdam bestaat er brede steun voor sociale investeringen via integrale werkwijzen. Het realiseren van samenhang tussen uitvoerende organisaties, het doorbreken van bestuurlijke en ambtelijke verkokering en het meer duurzaam investeren op het sociale domein hebben volop de aandacht. Op het uitvoerende niveau zijn er tal van activiteiten en projecten die door anderen als voorbeeld worden gezien van hoe je moet investeren in sociale processen via integrale werkwijzen. Ze vinden - soms tot ver in het buitenland - navolging.

Dat alles laat onverlet dat 'vooruitgang boeken in het ontwikkelen van integrale processen' een kwestie blijft van zoeken en tasten. Met iedere stap voorwaarts doemen ook nieuwe vragen op. Zo blijft de verhouding tussen uitvoerend en beleidsniveau bij sociale investeringen wringen. Sociale processen vragen continuïteit en samenhang. Maar de continuïteit wordt bedreigd door de manier waarop overheidssubsidie vaak beschikbaar wordt gesteld, namelijk via projectsubsidies. De bijnaam van deze financieringswijze - 'projectencarroussel' - spreekt boekdelen over de onvrede die zij oproept. En de samenhang die in de uitvoering tot stand komt leidt lang niet altijd tot een doorbreken van de verkokering op hogere beleidsniveaus.

Uitvoerders hebben hun eigen strategieën ontwikkeld om ondanks de projectencarroussel continuïteit in hun activiteiten in te bouwen. Ze bewaken hun eigen prioriteiten, soms in weerwil van forse verschuivingen in het beleid. Vanuit hun 'zicht op de werkelijkheid' is die continuïteit noodzakelijk. En als 'samenwerking' op het uitvoerend niveau wel goed gaat maar op hogere niveaus niet, dan probeer je je zoveel mogelijk af te schermen van die hogere niveaus.

Toch ervaren ze ook veel steun, bijvoorbeeld vanuit landelijke beleidskaders. Maar deze steun blijft verbaal, omdat zij niet leidt tot betere samenwerking tussen de uitvoering en de ambtenaren waar ze direct mee te maken hebben.

Omgekeerd is er voor beleidsmakers is er juist een probleem met de beheersbaarheid van het uitvoerend werk. De strategieën van uitvoerend werkers om de 'beleidswaan van de dag' te omzeilen zouden beleidskeuzen tot een ritueel kunnen maken. En als het gaat om samenhang dan is de vraag hoe beleidssectoren, die immers gespecialiseerd zijn op een bepaald terrein, om moeten gaan met een samenwerking op uitvoeringsniveau waarin 'iedereen zich met alles bezighoudt'.

Politici hebben weer het probleem dat ze weliswaar een groot vertrouwen kunnen hebben

in individuele uitvoerders en dat ze overtuigd kunnen zijn van de noodzaak van investeringen in het sociaal proces. Maar in hoeverre is het bedrag dat zij voor dergelijke investeringen beschikbaar stellen te verantwoorden? Op grond van welke criteria besluit je te investeren in een sociale situatie? Achterstand, overlast, gezondheidsproblemen, werkloosheid zijn indicatoren die niet de hele 'sociale infrastructuur' dekken, terwijl juist die sociale infrastructuur wordt gezien als 'target' van sociale investeringen. En hoe stel je vast wat de omvang is van de investeringen in sociale processen als 'iedereen zich met alles bezighoudt'? Hoe stel je de opbrengst van die investeringen vast? Wat levert het op als je 4 miljoen in plaats van 2 miljoen investeert? Hoe kun je het rendement van je investering maximaliseren? En waar is het einde van de investeringen: op grond waarvan besluit je dat je het resultaat hebt bereikt dat je wilde? Ook als je geen kille rekenmeester bent zijn dat toch belangrijke vragen voor de politiek. Als deze vragen niet beantwoord worden blijft het lastig om sociale investeringen te verantwoorden. Investeren blijven dan mogelijk zolang ze voldoende goodwill hebben, maar zijn kwetsbaar als er kritiek komt.

Een complicerende factor tenslotte is de relatie tussen de bestuurslagen van de gemeente en de deelgemeenten. Op gemeentelijk niveau wordt bijvoorbeeld beleid ontwikkeld dat een claim kan leggen op deelgemeentelijke middelen, of deelgemeentelijke activiteiten kunnen botsen op stedelijke.

De Stichting De Meeuw en de Stichting Rotterdam-West, die in het traject naar deze terreinverkenning samen optrokken, zijn tot de conclusie gekomen dat er veel te winnen zou zijn bij een verkenning van dit probleemgebied: 'de relatie tussen beleid en integrale uitvoering'. Ze hebben beide te maken met integrale activiteiten waarin deze relatie een rol speelt.

De Stichting Rotterdam-West heeft bijvoorbeeld in haar werkgebied het gebouw De Batavier. In dit gebouw worden functies geïntegreerd die voor rekening van de peuteropvang, het basisonderwijs en de basiseducatie komen. Deze vorm van integraal werken wordt gedragen door een goede samenwerking op wijkniveau van de betrokken instanties. Deze samenwerking breidt zich nog steeds uit naar andere sectoren en er is ook sprake van verdieping van bestaande samenwerking.

De Stichting De Meeuw is als stedelijke instelling niet aan een bepaalde wijk gebonden, maar is op veel plaatsen bij het wijkniveau betrokken als ondersteuner van uitvoerende instellingen. Bovendien heeft zij ervaring met intersectorale en integrale werkwijzen op stedelijk niveau. Een voorbeeld is het project 'Koers 2002'. In dit project wordt geprobeerd om tot vernieuwing en versterking van de 'onderlaag' van het voortgezet onderwijs (VBO/MAVO/SVO) in Rotterdam te komen. Partners zijn daar de Dienst Stedelijk Onderwijs (DSO), het Centrum voor Educatieve Dienstverlening (CED) en de Stichting De Meeuw. Hier wordt samen met leerkrachten een agenda voor vernieuwing ontwikkeld.



De Stichting De Meeuw, in samenwerking met de Stichting Rotterdam-West, heeft daarom het Verwey-Jonker Instituut verzocht een voorstel te schrijven voor een terreinverkenning waarin deze problematiek in kaart wordt gebracht. Daarbij zou uitgegaan moeten worden van de Rotterdamse context. Verder zou de verkenning zich moeten bewegen in de 'driehoek' onderwijs-welzijn-wijkgericht werk.

De doelstelling van het onderzoek is drieledig.

- Het in kaart brengen van zienswijzen op de relatie tussen beleid en integrale uitvoering binnen en tussen de velden onderwijs, welzijn en wijkgericht werk.
- Het plegen van reflectie op deze zienswijzen.
- Het onderzoeken van het draagvlak voor initiatieven om de aansluiting tussen beleid en integrale uitvoering te verbeteren.

De verkenning moet erop gericht zijn het spanningsveld in kaart te brengen zonder op voorhand de ene of de andere zienswijze heilig te verklaren dan wel te verketteren. Onder de verschillen in visie ligt immers vaak een gemeenschappelijke betrokkenheid op het probleemgebied. Die betrokkenheid maakt deel uit van het sociale kapitaal dat voor sociale investeringen nodig is.

De vraagstelling is als volgt verwoord.

- Welke voorstellingen hebben beleidsmakers en uitvoerders bij integraal beleid?
- Hoe gaan beleidsmakers, resp. uitvoerders om met integrale projecten waar zij mee te maken hebben?
- Hoe geven zij gestalte aan hun eigen kerntaken resp. hun eigen professionele verantwoordelijkheid in de samenwerking met anderen?
- Welke problemen doen zich daarbij voor?
- Waar liggen raakvlakken, overeenkomsten en spanningsvelden in de verschillende visies?
- Welke oplossingsrichtingen zijn er aan te geven?

## Verantwoording onderzoek

Aan het onderzoek ging een aantal oriënterende activiteiten vooraf. Zo heeft er op 20 juni 1997 een beperkte bespreking met een aantal actoren plaatsgevonden. Daarbij is aangesloten op voorgaand onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut<sup>1</sup>, maar ook op eigen werkervaringen en pogingen van de deelnemers om een betere aansluiting van beleid en uitvoering te bewerkstelligen.

Vervolgens heeft de Stichting De Meeuw de opdracht gegeven tot de onderhavige terreinverkenning. Daarbij is een Stuurgroep geformeerd die de terreinverkenning in het spoor moest houden, en die reflecteerde op het onderzoeksmateriaal dat verzameld werd (zie Bijlage 1). In totaal is deze Stuurgroep vier maal bijeen geweest.

Er is begonnen met een gevalsstudie naar het project De Notenkraker in Hoogvliet. Deze is besproken in de Stuurgroep, waarna twee andere cases zijn geselecteerd, namelijk Silk in het Oude Noorden en het Mentoraat Schoolverlaters. Ook deze gevalbeschrijvingen zijn besproken in de Stuurgroep. De gevalbeschrijvingen zijn gebaseerd op een beperkt aantal interviews en op documentenstudie.

De beide discussies in de Stuurgroep hadden een eigen waarde, omdat daar geprobeerd werd meer algemene regels te formuleren waaraan de relatie tussen beleid en uitvoering zou moeten voldoen. Vandaar dat deze discussies verwerkt zijn in een afzonderlijke notitie.

Om profijt te trekken van voorgaand onderzoek is ook een notitie gemaakt waarin ervaringen uit eerder onderzoek werden verwerkt.

Om ook beleidsprocessen op stedelijk niveau in beeld te krijgen zijn er twee aanvullende interviews uitgevoerd. Voorts is een interne notitie over de Rotterdamse beleidscontext opgesteld door Marieke Wentink. Het materiaal uit deze notitie is verwerkt in de voorliggende rapportage. Aangezien de beleidscontext zich in hoog tempo ontwikkelt is deze op het tijdstip van publicatie alweer gedateerd. Vandaar dat ervan afgezien is om de notitie integraal in de rapportage op te nemen. Voorzover verwezen wordt naar de 'actuele situatie' gaat het dus om de situatie ten tijde van de materiaalverzameling, in de eerste helft van 1998. Hetzelfde geldt met betrekking tot de gevalbeschrijvingen.

De besprekingen in de Stuurgroep leidden tot het plan om een beperkte conferentie te

---

<sup>1</sup>Het gaat om het onderzoek *Anders praten over jeugd*, waarin aan de hand van drie gevalsstudies in Rotterdam, Deventer en Tijnje een begrippenkader voor preventief jeugdbeleid is ontwikkeld (o.m. Fortuin en Keune, 1997). Verder een onderzoek naar ervaringen met vier convenanten die door het toenmalige Ministerie van WVC zijn afgesloten met de vier grote steden (o.m. Fortuin, 1998).

organiseren om de zeggingskracht van het ontwikkelde gedachtegoed te kunnen peilen. Deze conferentie is op 22 juli 1998 gehouden. In het slothoofdstuk van deze rapportage zijn de resultaten van deze conferentie verwerkt.

Het onderzoek is uitgevoerd door een team bestaande uit Rally Rijkschroeff, Kees Fortuin en Marieke Wentink (zie Bijlage 1).

### **Rotterdam als context voor vernieuwend beleid**

Rotterdam heeft geen geringe traditie als het gaat om sociaal beleid. Het opbouwwerk en bewonersorganisaties zijn groot geworden in de *stadsvernieuwing*. De ervaringen uit die tijd kleuren nog steeds de discussies over samenlevingsopbouw, zowel in positieve als in negatieve zin: 'dat moeten we nu anders doen'. Een van die lessen is het besef dat mooie huizen en een mooie buitenruimte alleen de stad als samenleving niet leefbaar kunnen maken. Ruimtelijk en sociaal moeten wel samengaan, maar ze kunnen elkaar niet helemaal vervangen.

*Sociale vernieuwing* begon als een correctie op de ruimtelijke en economische vernieuwing die de stad aan het eind van de jaren tachtig doormaakte ('Het Nieuwe Rotterdam'). Niet alle Rotterdammers profiteerden automatisch van deze ervaring. Maar sociale vernieuwing werd veel meer dan dat. Er ging een sterke impuls vanuit op bestuurlijke verhoudingen, op een herwaardering van de rol van burgers, op een hernieuwd zelfrespect van delen van de 'sociale sector'. Burgers verschenen niet als 'object van achterstandsbeleid' maar als gesprekspartners van beleidsmakers en diensten. 'Het sociale' kreeg een eigen status, niet volledig los van het ruimtelijke en economische, maar ook niet ermee samenvallend.

Sociale vernieuwing werd, in weerwil van het Rijksbeleid waarin het werd opgenomen, gezien als een Rotterdamse aangelegenheid. Men was er in Rotterdam van overtuigd dat een oriëntatie op het Rijksbeleid de dood in de pot zou zijn. Als het in Rotterdam zelf niet waargemaakt zou worden zou er niets van terecht komen. Op de achtergrond speelde, als steeds, van laag tot hoog het gevoel voor eigenwaarde van de stad en een zekere competitieve instelling ten opzichte van andere steden. Het ontleende een deel van zijn dynamiek aan het verlangen om de rest van de wereld eens 'een poepie te laten ruiken'.

Sociale vernieuwing bracht ook, minder zichtbaar, sluipenderwijs bijna, een cultuur met zich waarbij beelden, symbolen, rituelen herontdekt werden. Toen de toenmalige wethouder sociale vernieuwing moest omschrijven greep hij niet terug op definities maar op voorbeel

den: de Hoogvlietse campagne Kenniet Bestaat Niet, als 'sociale vernieuwing avant la lettre' (Vermeulen, 1992).

Deze nadruk op symbolen, op beelden en rituelen was niet nieuw in Rotterdam. Het opbouwwerk kon bogen op spraakmakende en kleurrijke professionals die al langere tijd kleine sociale wonderen bewerkstelligden. Een min of meer 'volkse' benadering, een uitstraling van vertrouwen in eigen kracht, veel charisma, veel gevoel voor theater en het diepe besef dat het de burgers zelf zijn die de sleutel tot het samenleven in handen hebben. Dat laatste ging verder dan 'de burger als gesprekspartner van beleidsmakers en diensten'. Misschien wel de grootste ontdekking uit deze 'stroom' is dat de samenleving nog wel iets anders is dan 'doelgerichtheid'. Wat blijft er over van carnaval, een voetbalwedstrijd, een mondiaal beleefde rouw na de dood van Diana als je ernaar kijkt met een rationele bril op? Niet veel. Maar in gebeurtenissen als feesten, rituelen, het dragen van symbolen krijgt de samenleving gestalte, in al haar veelkleurigheid, met al haar spanningen maar ook haar dynamiek en vitaliteit. Daarvoor bestaat geen doelgericht, functioneel alternatief.

Het *Opzoomeren* is in de tijd gezien de opvolger van deze ontwikkelingen. Maar feitelijk hebben allerlei innovaties die buiten de context van sociale vernieuwing ontstonden er even hard aan bijgedragen. Steeds meer wordt de burger erkend in zijn rol van drager van veranderingsprocessen in de samenleving. Er wordt een uitgebreid scala van interventies ontwikkeld die een positieve dynamiek in de samenleving teweegbrengen, vaak zonder dat het goed mogelijk is om onder woorden te brengen waar die effecten vandaan komen. Daarnaast levert uiteraard het *Opzoomeren* nog meer tastbare zaken op. Straten en pleinen die opgeknapt worden, speeltuinen die ingericht worden, het zijn allemaal tastbare bijdragen aan een leefbaarder Rotterdam.

Naast het *Opzoomeren* zijn er in Rotterdam kleinschalige gerichte aanpakken ontwikkeld, allemaal met hetzelfde 'handelsmerk': aansprekende vormgeving en symbolen, 'volkse' omgangsvormen en rituelen, met tastbare resultaten, maar steeds ook het lastig te 'pakken' resultaat dat er weer dingen mogelijk worden, dat er een positieve dynamiek in gang is gezet.

Momenteel wordt eraan gewerkt om de ontwikkeling van inzichten rond sociaal investeren te stimuleren met een '*Stedelijk Kenniscentrum*'. Dit Kenniscentrum moet een kristallisatiepunt worden waarin kennis en kunde met betrekking tot sociale processen niet alleen beschikbaar komt, maar ook verder wordt ontwikkeld. Doelstelling is het opbouwen van een infrastructuur die de uitwisseling van ervaringen, het ontwikkelen van nieuwe aanpakken en het leren van elkaar als het gaat om sociale processen, faciliteert. Daarbij wordt niet alleen gepreekt voor de eigen sociale parochie. Bestuurders, ambtenaren en professionals uit meer 'technische' sectoren worden ook aangesproken.

Het Kenniscentrum wordt eerder een werkplaats dan een doorgeefluik van kennis, indachtig de notie dat kennis geen pakketje is. Deelname is dan ook geen kwestie van 'halen en brengen' maar van participeren. Antwoorden op vragen worden niet gegeven, maar de beantwoording van de vraag wordt georganiseerd door mensen en instellingen bij elkaar te brengen. Er wordt geschakeld in en tussen netwerken, tussen praktijken en tussen praktijk en beleid.

Ook in de manieren van beleidsvorming zijn er veel ontwikkelingen te bespeuren. Na het afsluiten van de sociale vernieuwing is de aandacht voor 'processen van sociale vernieuwing' niet verslapt. De rol van ambtenaren en bestuurders hierbij verdient de aandacht. Er is een manier van besturen ontwikkeld waarbij *projectleiders* binnen de Bestuursdienst een positie hebben dicht tegen het bestuur aan en onafhankelijk van de diensten. Ze zijn verantwoordelijk voor delen van het Collegeprogramma, en zijn daarmee een veel politieker soort ambtenaren dan die van de diensten. Ze hebben een budget, hebben toegangen tot het gemeentelijk apparaat en tot het College. Een van de projectleiders is 'rapporteur sociale vernieuwing'. Deze wordt wel omschreven als 'frictiemonteur'. Naast de opzet en de uitvoering van eigen activiteiten komt hij ook tussenbeide als activiteiten, plannen of behoeften op het uitvoerende niveau stuklopen op verkoking of bureaucratie. Hij bevindt zich in de positie om als smeermiddel tussen bestuur, burgers, diensten en uitvoering te fungeren.

Een belangrijke activiteit in dit verband is de aandacht voor '*sociaal investeren*'. Naar aanleiding van een essay dat in het kader van de sociale vernieuwing is geschreven (Reijndorp en V.d. Zwaard, 1997) vindt er reflectie plaats op sociale processen.

Bestuurlijk gezien is ook de rol van de deelgemeenten belangrijk. In het project '*Verbetering van het Rotterdams bestuur*' vindt een bezinning plaats op het deelgemeentelijk bestel. De Rotterdamse deelgemeenten vinden hun oorsprong in de wijkraden die kort na de Tweede Wereldoorlog werden ingesteld. De eerste drie rechtstreeks gekozen deelgemeenteraden dateren van 1972 en het deelgemeentebestel is formeel afgerond in 1994. Hun bestaansgrond was - en is nog steeds - de wens om het bestuur dicht bij de burgers te brengen. In de recente discussie heeft deze wens een extra dimensie gekregen, omdat wordt onderkend dat de effectiviteit van het overheidsbeleid steeds meer wordt bepaald door de mate waarin burgers in het opstellen en uitvoeren van dit beleid een actieve rol kunnen spelen (Stuurgroep Verbetering Rotterdams Bestuur, 1997, p. 2). Daarbij wordt de deelgemeente gezien als 'eerstelingsbestuur', dat niet de gestalte moet krijgen van een 'pseudo-stadsbestuur', maar dat een 'authentieke vorm van sublokaal bestuur' moet zijn.

De ontwikkeling van het deelgemeentelijk bestel is een proces van vallen en opstaan, dat

met de formele instelling van deelgemeenten niet is afgerond. De relaties met de gemeente en met de stedelijke diensten zijn nog volop in ontwikkeling. Het lijkt erop dat zich inderdaad een omslag aan het voltrekken is zoals die hierboven omschreven wordt: van pseudo-stadsbestuur naar authentiek sublokaal bestuur.

Al deze ontwikkelingen hebben uiteraard ook betrekking op het gebied van het *onderwijsachterstandsbeleid*. De relatie van onderwijs, met een zware positie van de centrale stad, met welzijn dat vanuit de deelgemeenten wordt aangestuurd, is bestuurlijk gecompliceerd. De samenwerking van scholen met welzijnsorganisaties dateert van de periode van de onderwijsvoorrangsgebieden. Sinds het begin van de jaren negentig is de 'welzijnspeer' van deze samenwerking ondergebracht bij de Stichting De Meeuw.

Ook inhoudelijk vinden er in het onderwijsachterstandsbeleid ontwikkelingen plaats. Het concept van de *Effectieve School*, dat in die tijd vanuit de Verenigde Staten werd geadopteerd in Rotterdam, bracht een concentratie op cognitieve vaardigheden met zich mee. De Meeuw heeft in deze discussie ook aandacht gevraagd voor de sociale ontwikkeling van kinderen. Toen de geluiden sterker werden dat de nadruk op cognitieve vaardigheden tot een verschraving van het onderwijs leidde nam de aandacht toe voor wat men 'sociale competentie' is gaan noemen. In het ROAP (Rotterdams Achterstandsplan) is sociale competentie naast taal, rekenen en dergelijke als basisvaardigheid opgenomen. In de visie van De Meeuw kan de ontwikkeling van deze competentie - die immers meer een kwestie is van 'kunnen' en van 'zijn' dan van 'kennen' - nauwelijks via rechtstreekse instructie plaatsvinden. Het is niet zozeer een kwestie van 'onderwijzen', maar je leert het door het te doen. Daarmee is methodisch gezien 'participatie' van jongeren en kinderen de aangewezen weg.

In het *Rotterdams Onderwijsachterstandenplan* (ROAP) heeft zich een accentverschuiving voorgedaan die misschien in verband staat met het concept sociale competentie. Niet langer staat daarin de school als eenheid centraal maar de leerkracht<sup>2</sup>. Daaruit lijkt het besef te spreken dat persoonlijke factoren in de kwaliteit van het onderwijs de doorslag geven. Als je sociale competentie belangrijk vindt dan zal het toch tussen leerkracht en leerlingen moeten gebeuren. In de ontwikkeling van sociale competentie speelt de persoon van 'de begeleider' een centrale rol. De ouder is daarbij natuurlijk de belangrijkste 'begeleider', maar het geldt ook voor de leerkracht. In de visie van De Meeuw vindt de ontwikkeling van sociale competentie plaats in elk van de drie klassieke leefmilieus: thuis, school en omgeving (Van Dijk, 1998). De transfer van leerervaringen

---

<sup>2</sup>Het begrip 'leerkracht' wordt in dit verband heel ruim opgevat. Ook peuterleidsters en volwassenen in en om de school vallen eronder (ROAP, 1998, noot op p. 14).

in het ene naar het andere leefmilieu is erbij gebaat dat er wisselwerkingen bestaan tussen de school en de andere leefmilieus.

Met het *Brede School*concept - een Rotterdamse 'uitvinding' - is ook de verbinding met de wijkcontext in het centrum van de belangstelling komen te staan. De ontwikkeling van sociale competentie via jeugdparticipatie heeft hier natuurlijk alles mee te maken. Maar ook los daarvan kan een school die zich in een probleemwijk bevindt het zich niet veroorloven om buiten het wijkgebeuren te blijven staan. De verbinding met ouders en de wijk is essentieel voor de bestrijding van achterstanden. Het aantal projecten waarin de potenties van de wijk worden gekoppeld aan de doelen en de mogelijkheden van de school is inmiddels legio.

De investeringen in ouderbetrokkenheid, activiteiten voor ouders en het ruime gebruik dat inmiddels van intermediairs en paraprofessionals gemaakt wordt maken duidelijk dat ook het belang van het eerste leefmilieu volop wordt erkend.

In het *Stedelijk Jeugdbeleid* is een groot aantal activiteiten op het gebied van jeugd samengebracht. Vijf verschillende stedelijke diensten hebben er een verantwoordelijkheid in. De GGD is verantwoordelijk voor het programma Preventief Jeugdbeleid, de directie Algemene Bestuurszaken van de Bestuursdienst voor het programma Jeugd en Veiligheid in het kader van het Grote Stedenbeleid, de Dienst Stedelijk Onderwijs (DSO) voor het programma Brede School, de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) voor het programma Werk, Inkomen en Zorg, en de dienst Recreatie Rotterdam (DRR) voor het programma Vrije Tijd en Sport.

Bij dit beleid is voorts een groot aantal andere actoren betrokken. De pijlers van het Stedelijk Jeugdbeleid zijn soms ook weer verbonden met andere programma's. Zo valt de Brede School onder het Stedelijk Jeugdbeleid, maar ook onder het Onderwijsachterstandsbeleid. Het programma Jeugd en Veiligheid maakt deel uit van het Geïntegreerd Veiligheidsbeleid.

Al deze lijnen worden doorgetrokken in het Collegeprogramma 1998-2002 *Met raad en daad*. Aan de hand van vier thema's ('Sterke stad', 'Wijken van waarde', 'Betrokken burgers', 'Ondernemende overheid') worden tien programma's gepresenteerd. Voor ieder van de programma's wordt een programma-manager aangewezen.

Tien programma's

Sterke stad	<ul style="list-style-type: none"><li>- Werk en Economie</li><li>- Duurzame stad</li><li>- Ruimte voor Rotterdam(mers)</li></ul>
Wijken van waarde	<ul style="list-style-type: none"><li>- Wijkaanpak</li><li>- Schoon en Heel</li><li>- Veilig</li></ul>
Betrokken burgers	<ul style="list-style-type: none"><li>- Armoede</li><li>- Jeugd en Toekomst</li><li>- Veelkleurige stad</li></ul>
Ondernemende Overheid	<ul style="list-style-type: none"><li>- Overheid 2000+</li></ul>



## 2Verkenning

*De drie gevalstudies zijn steeds opgesteld op basis van documentenstudie en een viertal interviews. Ze zijn bedoeld als hulpmiddel om de gedachten te richten, en moeten dus niet gelezen worden als een systematische evaluatie.*

Om de thematiek van integrale uitvoering en beleid te verkennen zijn drie gevalstudies uitgevoerd. Ze hebben betrekking op het domein van onderwijs, welzijnswerk en wijkgericht werken, en ze zijn geselecteerd in overleg met de Stuurgroep en de opdrachtgever.

### **De Notenkraaker, Brede Digitale School**

De Notenkraaker is een openbare basisschool in Hoogvliet Noord, om precies te zijn in de wijk Oudeland. De school is de afgelopen tijd veel in het nieuws geweest door de manier waarop het schoolgebouw een rol is gaan spelen in de wijk Oudeland. De primaire taak van de school is als vanouds 'les geven'. "Maar", zegt de directeur, "met onderwijs alleen redden we het niet".

Hoogvliet krijgt in de landelijke media nogal wat aandacht als broeinest van criminaliteit en onveiligheid. Dat zeer tot ongenoegen van veel lokale (deelgemeentelijke) beleidsmakers, die dat beeld zeer eenzijdig vinden, terwijl het bovendien in feite maar om een klein deel van Hoogvliet gaat. Voor alle duidelijkheid, het gaat daarbij niet om de wijk Oudeland, maar deze krijgt zijn deel van de beeldvorming natuurlijk wel mee.

In Hoogvliet wordt momenteel zeer veel gerenoveerd, met als gevolg dat er binnen de deelgemeente grote verhuisbewegingen zijn ontstaan. Als gevolg daarvan is Oudeland de afgelopen paar jaar veel sterker een multiculturele buurt geworden. Het aantal 'nieuwkomers' in de wijk, onder wie veel allochtonen is sterk toegenomen.

Er zijn twee basisscholen in Oudeland: de Oudelandschool (Protestants Christelijk) en De Notenkraaker (Openbaar). De Oudelandschool is tot op grote hoogte een 'witte' school gebleven. De school krijgt ook autochtone leerlingen uit omliggende wijken, wat mogelijk mede veroorzaakt wordt door het feit dat zij aan de rand van de wijk ligt. De Notenkraaker daarentegen mag met ca. 80 procent allochtone leerlingen een zwarte school genoemd worden. Bij de afgelopen fusie van drie openbare basisscholen in Hoogvliet is De Notenkraaker zelfstandig gebleven. De school draagt het predikaat Brede Digitale School. Het Brede Schoolconcept houdt een oriëntatie op de wijk in.

De term Digitale School staat voor aandacht voor informatietechnologie.

De Notenkraaker stelde al in het begin van de jaren negentig vast dat de zorg voor veel kinderen een probleem vormt. Vandaar dat er al langere tijd geïnvesteerd wordt in zorgbreedte. Bovendien waren er al snel hulpklassen en er was een neveninstroomgroep.

Toch loste dat niet alles op. De conclusie "met onderwijs alleen redden we het niet" was onontkoombaar. Het leek belangrijk om na te gaan wat de school in de wijk zou kunnen betekenen.

In diezelfde periode kwam het Grote Stedenbeleid (GSB) op, wat ook mogelijkheden schiep om plannen te realiseren. De benadering van het Grote Stedenbeleid - 'geen nota's schrijven, geen beleidsplannen vooraf, eerst iets neerzetten' - bood perspectief op financiering. Er werden plannen gemaakt:

- Investeren in computers en informatica;
- De school als gebouw de hele dag openstellen voor activiteiten;
- Streven naar openstelling gedurende meer weken per jaar;
- Brede School worden;
- Digitale School worden.

Na een zoektocht naar mogelijke partners in dit streven is ook de politie betrokken geraakt, met als resultaat een politiepост in het schoolgebouw. Ook is na discussie het sociaal cultureel werk in de wijk vanuit het schoolgebouw gaan opereren. Tijdelijke financiën voor het extra aanbod kwamen vanuit het Grote Stedenbeleid. Renovatie van het schoolplein en het schoolgebouw hebben versneld plaatsgevonden doordat het Grote Stedenbeleid middelen voorschoot.

Inmiddels is de 'Brede Digitale School De Notenkraaker' een project op zichzelf geworden. De directeur is halftime aangesteld als coördinator van dit project. De Notenkraaker heeft inmiddels relaties met de volgende beleidsprogramma's:

- Onderwijskundig beleid (zorgbreedte, taalbeleid, rekenen);
- Brede School;
- Integraal jeugdbeleid;
- Grote Stedenbeleid;
- Veilig op Straat en Plein.

Verder is het zelfgekozen label Digitale School weliswaar geen beleidsprogramma, maar er wordt wel gericht in geïnvesteerd.

Deze activiteiten houden een wisselwerking hebben met 'het wijkproces' in. Maar het primaire proces (lesgeven) gaat ondertussen gewoon door.

De Notenkraker beoogt als school een rol te spelen in 'de wijk'. Het oorspronkelijke motief daarachter was de redenering dat je zonder een positie in 'het wijkgebeuren' je onderwijstaak als school niet kunt waarmaken. Mensen die we spreken in het kader van de terreinverkenning leggen vooral nadruk op andere factoren dan de leerprestaties<sup>3</sup>. De volgende resultaten zijn genoemd:

- Het aanbod op zichzelf: naast lessen kunnen kinderen ook voor sport en automatisering (incl. computerspelletjes) op de school terecht.
- Ouders weten veel beter de weg naar de school te vinden. Er vinden ook voor hen allerlei activiteiten plaats. Dat aanbod wordt voor een groot deel door het sociaal cultureel werk verzorgd.
- Veel kinderen zijn niet meer weg te slaan uit de school. Daarmee wordt de school in hun beleving weer een institutie van betekenis. Dat is in een tijd waarin veel gespijbel wordt belangrijk. Ook rechtstreekse effecten op spijbelgedrag zijn er. Als je immers voor de les spijbelt kun je moeilijk 's middags nog aankomen om computerspelletjes te doen.
- Er is minder vandalisme in en rond De Notenkraker.
- De specifieke vaardigheden en eigenschappen van verschillende betrokkenen worden beter benut. Het sociaal cultureel werk heeft bijvoorbeeld een gedifferentieerder bestand aan werkenden dan de school. Met de sociaal cultureel werker kwam ook een aantal vrijwilligers, Melkert- en Banenpoolmensen mee. Deze waren afkomstig uit verschillende bevolkingsgroepen. Het gevolg was dat wijkbewoners veel vaker de mensen in het schoolgebouw gingen aanspreken die uit hun 'eigen groep' afkomstig waren. Deze schakelden dan weer door naar het team van de school. Daardoor raakte de school veel meer geworteld, met name in de allochtone groepen, dan met het overwegend 'witte' schoolteam gebeurde.
- Daarnaast bestaan er ook tussen groepen professionals verschillende 'manieren van zijn'. Een geïnterviewde duidde het verschil tussen een sociaal cultureel werker en een leerkracht als volgt aan: "Een sociaal cultureel werker leeft zich in, hij stelt niet a priori de norm voorop. Hij heeft die wel, maar hij staat niet voorop. Er zijn wel 100 manieren waarop je mag zijn van een sociaal cultureel werker. Een leerkracht is daar niet voor opgeleid en hij heeft meestal niet die persoonlijkheid. Hij heeft de opdracht 'ik moet jou van punt x naar punt y brengen'". Door die pluriformiteit is er voor een kind of een ouder op de school altijd wel iemand bij wie

---

<sup>3</sup>We hebben geen uitputtend overzicht van alle resultaten van deze aanpak aangetroffen. Het leek ten tijde van het onderzoek nog wat vroeg om naar dit soort gegevens te vragen. Wel zijn er in de gesprekken diverse uitspraken over gedaan, die vaak ook door andere gesprekspartners bevestigd zijn.

aansluiting gevonden kan worden. Het gevolg is dat de school ook contact heeft met meer sociale groepen.

- Een betere benutting van het schoolgebouw: van 8.00 uur 's morgens tot 22.00 uur 's avonds door diverse partners (o.m. politie en sociaal cultureel werk). Bovendien werd voor de politie een praktisch probleem opgelost. Men wilde een politiepost in de wijk. Die in de school onderbrengen verlaagt niet alleen de kosten, maar bespaart ook de rompslomp die een eigen pand met zich meebrengt.
- Een betere samenwerking tussen verschillende diensten, meer dagelijkse interactie en meer begrip: de leerkracht die afgunstig is op de sociaal cultureel werker die 's morgens later begint komt niet meer voor, evenmin als de sociaal cultureel werker die jaloers is op de lange vakanties van de leerkracht. Ook een politieman die net geassisteerd heeft bij een ernstig ongeluk kan op meer begrip rekenen als hij het even niet meer heeft. Dat maakt het ontwikkelen van samenwerking gemakkelijker.
- Een flexibele werkorganisatie. Als de politie vanwege een calamiteit massaal afwezig is hoeft er niemand achter te blijven voor de telefoontjes, dat neemt de secretaresse van de school waar. Van 7.30 tot 8.00 uur is de politiepost nog niet open, dus de conciërge van de school neemt de honneurs waar tot er een politieman is. Specifieke politiezaken worden in die tijd in telefonisch overleg met de wachtcommandant geregeld.
- De 'bedrijfscultuur' komt onder druk te staan, zodat er een zekere 'nieuwe dynamiek' ontstaat. Het vervullen van politietaken door iemand die daarvoor niet is opgeleid betekent een kleine revolutie in het politierayon. Het druist zeer tegen de cultuur in. Dat is niet alleen maar slecht, aldus een gesprekspartner: de verhoudingen worden weer even flink opgeschud. Andere voorbeelden: leerkrachten die heer en meester zijn in hun lokaal, die orde en netheid hoog in het vaandel hebben staan, moeten na schooltijd hun lokaal aan een sociaal cultureel werker afstaan, die er andere stofgrenzen op nahoudt. Aanvankelijk zetten sommige leerkrachten de kasten in hun lokaal met de deuren tegen de muren, of ze vragen om sleutels voor hun kasten.

We zien dat De Notenkraker, en daarmee bedoelen we zowel het onderwijs, de politie als het sociaal cultureel werk, een betere positie in de wijk heeft gekregen. Dat is van betekenis omdat in sommige wijken de 'instituties' eerder gemarginaliseerd genoemd kunnen worden dan 'de gemarginaliseerden', zeker getalsmatig. Als de school een centraler positie krijgt in de wijk dan is er hoop dat 'de lessen volgen' de norm blijft, en niet spijbelen. Als bewoners bij de politie in en uit lopen is er meer kans dat marginaal gedrag niet de norm wordt. De Notenkraker versterkt de positie van instituties in de wijk.

Een tweede opbrengst is dat blijkbaar de 'bedrijfsvoering' van wijkvoorzieningen verbetert.

Het gebruik van het dure schoolgebouw wordt intensiever. Zo lopen er momenteel 70 in plaats van 30 medewerkers van allerlei slag rond in het gebouw.

En ten derde betekent De Notenkraker een verrijking van het aanbod in de wijk, zowel op het gebied van onderwijs ('digitaal') als op het sociaal cultureel terrein, als op het terrein van de dienstverlening.

#### *Bespreking in het licht van de onderzoeksvragen*

Het is mogelijk, maar niet zeker, dat de school ook op twee andere vlakken opbrengsten zou hebben.

-Op het terrein van de 'kerntaken' van onderwijs, politie en sociaal cultureel werk. Er bestaan wel inzichten in deelnemersaantallen van activiteiten, maar gegevens over leerprestaties, criminaliteit en dergelijke hebben we niet aangetroffen. Er bestaan wel indicaties. Zo stelt een aantal geïnterviewden dat het vandalisme rond de school is teruggelopen.

-We zien wel effecten op 'het klimaat in het schoolgebouw' en de plaats van het schoolgebouw in de buurt, maar niet op hoe 'het wijkklimaat' zich ontwikkelt.

De eerste soort effecten - op de kerntaken - is interessant, omdat de indruk ontstaat dat met het integrale en wijkgerichte denken de kerntaken van beleidssectoren buiten beeld geraken. Die ontwikkeling is al langer aan de gang, maar het lijkt alsof momenteel de stedelijke beleidssectoren ondergeschikt raken aan 'het wijkproces'. Gaat er daardoor een nieuwe beleidsmatige slingerbeweging ontstaan, van periodes waarin het sectorale beleid het primaat heeft ten koste van het territoriale naar periodes waarin juist 'de wijk' de dynamiek bepaalt? Is dat een goede ontwikkeling? Is het te vermijden? Wat is de status van beleidssectoren als integrale uitvoering aan zet is? En wat de status van territoriale uitvoering als het beleid weer de sectorale kant opgaat?

Ook de tweede soort effecten - op het wijkklimaat - is interessant. Er is sprake van forse financiële impulsen. Daardoor ontstaan er veel mogelijkheden. Maar in hoeverre beklijven de resultaten en de manier van werken wanneer er geen middelen vanuit grote beleidsprogramma's meer beschikbaar komen? Het is in feite de vraag naar de beperkingen van de 'projectencarroussel': waaraan ontlene succesvolle projecten hun heilzame werking? Gaat de positieve dynamiek die ter plekke in gang is gezet door als de financiering stopt of is er een terugval? Zijn succesvolle projecten misschien niet meer dan krassen op de rots van de grootste stedelijke problematiek? Of positiever geformuleerd: wat zijn factoren die bepalen of een goed project ook na afloop nog positief blijft doorwerken?

Als we dit beschouwen als de vraag naar de duurzaamheid (in de tijd) van effecten kunnen we dezelfde vraag ook stellen ten aanzien van de doorwerking 'in de ruimte'. Als je in een wijk een

succesvol project hebt, betekent dat dan ook dat 'de wijk' een betere wijk wordt? Wat betekent het succes van De Notenkraker voor de kinderen en de ouders van de Oudelandschool? Wat betekent de politiepost in de school voor bewoners die geen schoolgaande kinderen hebben, en die dus normaal gesproken niet op school komen?

Overigens zullen op dit punt wel nieuwe ontwikkelingen op gang kunnen komen nu het project 'Heel de buurt' (VWS/NIZW) in Oudeland van start gaat. Daarbij wordt aan De Notenkraker een belangrijke plaats toebedeeld. Dit wordt door gesprekspartners gezien als een 'zwaan-kleef-aan'-effect.

#### *Relatie met de beleidscontext*

We zien dat de activiteiten in De Notenkraker aan elkaar hangen van toevallige omstandigheden en persoonlijke factoren. Heel bewust is ervoor gekozen om niet volgens een vooropgesteld plan te werk te gaan. De Notenkraker is een proces, zeggen meerdere geïnterviewden. De weerstand tegen een projectmatige aanpak is groot. Zeker als je met meerdere beleidssectoren, -programma's en actoren te maken hebt is een projectmatige aanpak dodelijk voor het enthousiasme van de direct betrokkenen, vindt men. Er moet dan immers worden vastgesteld wat het kernprobleem is, wie er hoofdverantwoordelijk is, welke doelen gesteld worden, welke middelen ingezet worden enzovoort. Dat vergt een langdurig proces van uitwerking van ideeën, onderhandeling en voorbereiding.

Bij De Notenkraker heeft men gekozen voor de dadendrang. Dat leidt tot een flinke dosis 'opportunisme' ten aanzien van beleidsprogramma's. Verder vindt de aansturing vanuit het overzichtelijke niveau van de wijk - of liever, het schoolgebouw - plaats. Het gevolg is dat er snel gehandeld kan worden, dat kansen die zich voordoen gegrepen kunnen worden, en dat de direct betrokkenen ook echt iets in beweging kunnen zetten.

Deze filosofie strookt met de manier waarop - in ieder geval in Hoogvliet - het Grote Stedenbeleid opereert. Dat is ook de grootste financier van het project De Notenkraker. Er zijn computers gefinancierd, het opknappen van de speelplaats is op kosten van het Grote Stedenbeleid vooruitgeschoven in het onderhoudsplan van de Dienst Stedelijk Onderwijs, het extra aanbod van het sociaal cultureel werk, de kosten als gevolg van de openstelling van de politiepost, enzovoort. Het Grote Stedenbeleid functioneert zo als een soort 'smeerolie' voor processen rond De Notenkraker. Deze bijdragen worden echter uitdrukkelijk geleverd onder de voorwaarde dat de gefinancierde activiteiten bij gebleken succes na afloop in het reguliere beleid worden opgenomen.

De activiteiten die vanuit het Grote Stedenbeleid worden gefinancierd worden geacht bij te dragen aan de met het Grote Stedenbeleid beoogde 'economische structuurversterking'. Verschil-

lende gesprekspartners benadrukken dat dit soort 'zachte' investeringen een duidelijke relatie met dat doel hebben. Alle investeringen worden in de besprekingen gerelateerd aan de economische structuurversterking.

Een op papier uitgewerkte argumentatie op dit punt is echter niet voorhanden. Dat hier mogelijk een gevoelig punt ligt blijkt uit het feit dat volgens een van de gesprekspartners het ministerie dit jaar veel strikter dan voorheen 'het rode potlood' hanteerde. Aangezien Hoogvliet anticipeerde op het belang van economische structuurversterking zijn er echter geen aanvragen afgewezen.

De Notenkraaker is ook Brede School, en krijgt als zodanig een financiële bijdrage vanuit het stedelijk programma Brede School<sup>4</sup>. Het is een van de zes Brede Scholen in Hoogvliet. De school geeft metterdaad gestalte aan de Brede Schoolfilosofie, de oriëntatie van de school op de wijk, zoals in het voorgaande wel duidelijk is geworden.

Als we op De Notenkraaker vragen of ze nog een specifieke 'boodschap' hebben waar we niet naar gevraagd hebben krijgen we te horen dat de term 'bondgenoten', die in het kader van de Brede School veel gebruikt wordt, geen recht doet aan de gelijkwaardigheid van de betrokkenen. Men geeft de voorkeur aan 'partners'. Het gaat immers niet om een school die bondgenoten zoekt om bij te dragen aan haar doelstelling, maar om partners die in het belang van hun eigen doelstelling samenwerken.

De Brede School op haar beurt maakt weer deel uit van het Stedelijk Jeugdbeleid. Ook hiermee zijn discussies gaande over de overname van verantwoordelijkheid na afloop van de projectperiode.

De relatie van beleidsprogramma's (GSB, Brede School), deelgemeente, gemeente en gemeentelijke diensten en instellingen lijkt kenmerkend te zijn voor integrale uitvoering zoals die zich momenteel ontwikkelt. Er lijkt een nieuwe, meer productieve manier van samenwerking in ontwikkeling te zijn. De relaties zoals die rond De Notenkraaker bestaan zijn hieronder uitgewerkt.

#### *Relatie Notenkraaker-deelgemeente*

De relatie met de deelgemeente wordt allerwegen positief beoordeeld. De deelgemeente maakt zich sterk voor De Notenkraaker. In deze relatie, net als in andere, spelen persoonlijke factoren een rol. Zo is men algemeen lovend over de rol van de voorzitter van de deelgemeente als voorzitter van de Stuurgroep Hoogvliet Plus (GSB).

---

<sup>4</sup>Dat geldt overigens ook voor de Oudelandschool.

#### *Relatie deelgemeente-stedelijke diensten en instellingen*

De projectleider Grote Stedenbeleid is gedetacheerd vanuit de directie van Gemeentewerken. Hij heeft daardoor ingangen op directieniveau van de grote stedelijke diensten. Daarvan wordt intensief gebruik gemaakt. In het gesprek zijn voorbeelden genoemd van productieve relaties met bijvoorbeeld de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V) en met het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR). Het laatste is opmerkelijk, aangezien in het algemeen de relatie tussen OBR en deelgemeenten nogal te wensen overlaat.

Een andere relatie waarvan men vindt dat die zich positief ontwikkelt is die tussen De Meeuw en de deelgemeente. De Meeuw heeft een medewerker in de deelgemeente gedetacheerd. Het gevolg daarvan is volgens een gesprekspartner dat de relatie tussen De Meeuw en de deelgemeente verbeterd is en dat de producten van De Meeuw beter aansluiten bij wat er op deelgemeenteniveau nodig is. Ook het gebruik van die producten is intensiever: De Meeuw is een partner geworden, zegt men. Gevolg is bijvoorbeeld dat Hoogvliet De Meeuw heeft betrokken in het Integraal Jeugdbeleid. Het belang van 'de samenleving' staat daarbij voorop. De Meeuw speelt ook in het Brede Schoolbeleid in Hoogvliet een belangrijke rol. Men zet zich af tegen de oude verhoudingen tussen Meeuw en deelgemeente: "We hebben kansen laten liggen met ons gesteggel over bevoegdheden". Onderkend wordt dat deze houding problemen kan opleveren voor De Meeuw met de gemeente en met schoolbesturen. "In het onderwijs", wordt gezegd, "moet de slag naar de deelgemeenten nog gemaakt worden".

#### *Relatie deelgemeente-gemeente*

De deelgemeente is positief over een aantal ontwikkelingen. Zo wordt volgens een deelgemeentebestuurder de nota *Gegeven het bestel* (Stuurgroep Verbetering Rotterdams Bestuur, 1997), waarin de deelgemeente bestuurlijk nader wordt gepositioneerd, nu breed gedragen. Toch wordt volgens de deelgemeente de omslag door de gemeenteraad nog niet gevolgd<sup>5</sup>. Tegelijkertijd wordt ook vastgesteld dat de communicatie tussen het gemeentelijk en het deelgemeentelijk niveau verbetert.

In de opvatting van Hoogvliet moet de gemeente verantwoordelijk zijn voor het strategische niveau. De deelgemeenten zijn dan op tactisch niveau verantwoordelijk, terwijl de

---

<sup>5</sup>Als voorbeeld wordt het beleid ten aanzien van speeltuinen genoemd. De gemeenteraad nodigt de wethouder uit om beleid op dit punt te ontwikkelen. De deelgemeenten worden dan ter verantwoording geroepen terwijl die al een tijd geleden aan de gemeente om een plan gevraagd hadden, waarop nog niets vernomen was.



samenwerkende uitvoerende wijkinstellingen het operationele niveau vormen.

In de gespreksronde wordt erop gewezen dat het niveau van de deelgemeente bij uitstek geschikt is om de samenhang van beleidsmaatregelen te bewaken. Men weet wat er speelt op wijkniveau en zelfs daaronder. Bovendien is het op deelgemeenteniveau mogelijk om rekening te houden met sterke en zwakke kanten van de infrastructuur in een bepaalde wijk. En tenslotte zijn deelgemeentebestuurders vaak zo herkenbaar dat ze ook op straat aangesproken worden op problemen van burgers.

#### *Relatie Notenkraaker-wijk*

De Notenkraaker is onder invloed van het project beter in de wijk gepositioneerd geraakt. De relaties met voorzieningen zowel als met burgers zijn verbeterd. De Notenkraaker stuurt dus duidelijk wijkprocessen aan. Er zou meer reflectie gepleegd kunnen worden op de omgekeerde relatie: in hoeverre sturen wijkprocessen De Notenkraaker aan?

#### *Relatie burgers-deelgemeente*

Een gesprekspartner signaleert dat - in tegenstelling tot vroeger bij de nadruk op projectaanpakken - burgers nu ook echt ervaren dat er iets verandert. Deze gesprekspartner schrijft die omslag toe aan de meer procesmatige benadering die onder meer met het Grote Stedenbeleid wordt ingezet. Waar de deelgemeente voorheen investeerde in een projectmatige aanpak bleven duurzame en merkbare effecten voor de burgers zelf eigenlijk uit. Nu er meer procesmatig wordt geïnvesteerd zijn effecten voor burgers veel duidelijker merkbaar.

### *Relatie Notenkraaker-stedelijke diensten/voorzieningen*

De relatie van De Notenkraaker tot stedelijke diensten en voorzieningen (we kunnen daaraan toevoegen: stedelijke programma's) lijkt vooral instrumenteel te zijn. Men formuleert op het niveau van De Notenkraaker plannen en behoeften, en probeert daarvoor financiering te krijgen. Hoe dat precies gebeurt is minder interessant. Als een dienst zich onvoldoende dienstbaar opstelt naar het wijkniveau is er de alternatieve route van het Grote Stedenbeleid of een ander financieringskanaal.

Hoewel dat in beginsel een goede ontwikkeling is - het wijkniveau stuurt processen op hogere beleidsniveaus als het ware aan - roept dat wel de vraag op welke relatie er nog is tussen de verklaarde doelen van beleidsprogramma's en de manier waarop ze feitelijk worden ingezet.

Deze 'instrumentele' relatie van het uitvoerend niveau tot het beleidsniveau wordt in meerdere gesprekken typerend genoemd voor uitvoerend werkers die iets moois tot stand brengen. Op deelgemeenteniveau onderkent men de risico's van zo'n benadering, maar de winst is wel dat er beweging ontstaat in situaties die op wijkniveau vastgelopen zijn.

### *Relatie uitvoerend werkers en de wijk*

Met het project De Notenkraaker is de relatie van allerlei professionals tot de wijk ingrijpend veranderd. De reactie van professionals op buurtproblemen die de pan uitrijzen en waaraan ze weinig kunnen doen is vaak defensief: ze zetten muren om hun eigen tuin, proberen van 9 tot 5 te overleven en eigenlijk zouden ze het liefst naar huis willen. De Notenkraaker heeft veel mensen meer plezier in hun werk gegeven, en een nieuwe betrokkenheid met de wijk tot stand gebracht. Het ijs tussen de institutie en de wijk is gebroken. Er is weer interactie, er worden nieuwe contacten gelegd, nieuwe activiteiten gestart. Die opbrengst moet je in eerste instantie niet meten in termen van leerprestaties of in criminaliteit. Het gaat om het doorbreken van verstarring in de verhouding van burgers en voorzieningen.

### *Succesfactoren*

Belangrijke factoren in het succes van De Notenkraaker lijken te zijn:

- Inzet en persoonlijk charisma op de diverse niveaus.
- Probleemanalyses en oplossingsstrategieën op wijkniveau.
- Schakeling tussen 'de wijk' en 'de gemeente' door de deelgemeente.

- Een combinatie van betrokkenheid op de wijk en toegang tot stedelijke diensten.
- Stimulerende beleidsprogramma's (Brede School, Integraal Jeugdbeleid, Grote Stedenbeleid) met bijbehorende financiële middelen.

## **Silk**

*De naam Silk is niet een afkorting. Het woord betekent in het Arabisch ijzerdraad, rails. En het heeft ook in het Engels een betekenis: zijde. En dat associeer je weer met zachtheid.*

### *Aanleiding, voorgeschiedenis en visie*

Silk is een stichting die opvang na schooltijd verzorgt voor Marokkaanse 'risicokinderen'. Zij neemt een belangrijke plaats in in het *Plan van Aanpak Marokkaanse kinderen Oude Noorden*. Dit plan is opgesteld naar aanleiding van signalen vanuit het Instellingenoverleg dat er problemen waren met een deel van de Marokkaanse kinderen in de wijk. Er werd een Stuurgroep ingesteld. Het Plan van Aanpak is vervolgens onder auspiciën van deze groep geschreven door een beleidsmedewerker van de sector Jeugd van de GGD. Men zette in op een preventieve aanpak. Die was gericht op de kinderen zelf en op hun ouders. Oplossingsrichtingen werden gezocht in vier richtingen:

- Verbetering betrokkenheid van de Marokkaanse gemeenschap bij de wijk en bij hun kinderen in de wijk.
- Opvoedingsondersteuning.
- Vergroten betrokkenheid ouders bij de leefwereld van hun kinderen.
- Preventie van en vroegtijdig ingrijpen bij overlast en grensoverschrijdend gedrag.

Bij de uitwerking zijn onder meer projecten ontwikkeld die de vorming van vadergroepen en moedergroepen tot doel hadden. Daarnaast stond ook kadervorming op de agenda via ouderfunctionarissen (die een bemiddelende rol zouden spelen tussen school en Marokkaanse ouders) en pleinbegeleiders (jonge vaders die op straat een bemiddelende rol zouden spelen). Inmiddels zijn deze laatste omgedoopt tot het 'B-team'.

Voor het Plan van Aanpak is gedurende 4 jaar f 160.000,00 beschikbaar. Dit budget wordt met name besteed aan de ouderfunctionarissen.

*Silk* is verantwoordelijk voor de vadergroepen en voor de ouderfunctionarissen. De organisatie zelf bestond echter al. Zij vervult de genoemde taken naast haar bestaande werk voor 'risicokinderen', voornamelijk in de middelbare schoolleeftijd. Zij beschikt over een ruimte in de wijk die als huiska-

mer dienst doet. Silk zou zich in het kader van het Plan van Aanpak gaan richten op de wat jongere leeftijdsgroep, van 10 tot 14 jaar. De leeftijdsgrens van 14 jaar werd gekozen om de overgang naar het voortgezet onderwijs 'mee te nemen'.

Silk probeert een intermediaire rol te spelen in de driehoek tussen school, thuis en straat (vrije tijd). Een hoofdtaak is de begeleiding van een groep 'risicokinderen' na schooltijd. Deze kinderen komen na schooltijd naar het gebouw van Silk. Er is daar een 'huiskamer' waar ze terecht kunnen. Er wordt nauw contact gehouden met de ouders. Het past in de filosofie van Silk dat deze verantwoordelijk blijven voor wat er met hun kind gebeurt.

Ook in de activiteiten is merkbaar dat er gezocht wordt naar een tussenvorm tussen school, thuis en de straat. Er wordt huiswerk gemaakt ('school'); er wordt een praatje gemaakt, thee gedronken, er worden spelletjes gedaan ('thuis') en er worden activiteiten buitenshuis ondernomen: zwemmen, bowlen, enzovoort ('straat'). Bovenal biedt het project iets wat er niet was: aandacht voor de kinderen zonder dat de ouders de regie over de opvoeding ontnomen wordt. Zeer actieve steun geniet Silk - deels ook op basis van vertrouwen in personen en persoonlijke inzet van de portefeuillehouder - van de deelgemeente. Deze heeft gedurende twee jaar f 50.000,00 van de f 200.000,00 op de reguliere begroting van Silk betaald. Het restant is gedurende de eerste twee jaar vanuit het Geïntegreerd Veiligheidsbeleid betaald.

We zullen in deze beschrijving op twee gedachten hinken. We besteden zowel aandacht aan de benadering van Silk in het algemeen als aan het Plan van Aanpak. Daarbij gaan we niet teveel op specifieke activiteiten in, we houden het algemeen.

#### *Werkwijze*

Zoals gezegd biedt het project een 'huiskamerfunctie' voor groepen kinderen. Het gaat dan om circa 20 kinderen, een aantal dat door Silk zelf overigens te groot gevonden wordt. Silk beschouwt 12 als een goede groeps grootte. In principe wordt er tijdens alle activiteiten Nederlands gesproken.

Daarnaast zijn er vadergroepen in de vorm van series groepsbijeenkomsten. Via theorie- en praktijkonderdelen wordt geprobeerd de betrokkenheid van vaders bij de leefwereld van hun kinderen te vergroten evenals hun inzicht in de ontwikkeling en opvoeding van hun kinderen in relatie tot de Nederlandse samenleving. Een eerste groep heeft zich bijvoorbeeld beziggehouden met het thema 'onderwijs'. Het is de bedoeling dat de groepen naar de Marokkaanse gemeenschap toe een kaderfunctie gaan krijgen, met name in de bemiddeling tussen school en ouders. De beleving van de vaders is startpunt van de bijeenkomsten. Moedergroepen hebben een analoge opzet, maar worden vanuit het sociaal cultureel werk georganiseerd. De

oudercontactfunctionarissen zijn een Marokkaanse man en een vrouw die met name werken aan de verbetering van de relatie tussen ouders en school.

#### *Betrokkenen*

Silk wordt getrokken door een Marokkaanse coördinator, die algemeen als drijvende kracht wordt gezien. Het persoonlijke gezag dat deze geniet is groot, en veel van de resultaten van Silk kunnen daaraan worden toegeschreven.

Silk heeft bovendien een actief en krachtig bestuur. Krachtig moet dan begrepen worden in de zin van 'geen woorden maar daden'. Net als in het geval van De Notenkraker ligt er geen blauwdruk, patstellingen worden doorbroken door 'gewoon te beginnen'. Zo is er de beginfase, toen er in de institutionele verhoudingen weinig beweging leek te zitten, voor gekozen om gewoon te beginnen met het huren van een ruimte. Vervolgens 'moesten allerlei andere actoren daar iets mee', waarna er beweging ontstond.

Het *Plan van Aanpak* heeft een Stuurgroep waarin voornamelijk de participanten in het Instellingenoverleg vertegenwoordigd zijn. Tot 1998 voorzag de GGD in ondersteuning en begeleiding door een coördinator. De GGD had voor twee jaar voor twee dagen in de week projectcoördinatie voor het plan toegezegd. Vanwege interne reorganisaties binnen de GGD kreeg de betrokken beleidsmedewerker vanaf medio 1996 veel meer een beleidsadviserende rol, en zou dus moeten worden teruggetrokken. Er waren echter met de GGD prestatie-afspraken gemaakt, zodat de GGD-inzet uiteindelijk doorliep tot 1998. Aan een oplossing wordt bij afsluiting van de materiaalverzameling nog gewerkt. Voor het Oude Noorden wordt er gewerkt aan een 'wijkperspectief' rond jongeren. Het plan is om de coördinatie van het Plan van Aanpak te koppelen aan de voorziene functie voor de coördinatie van het wijkperspectief.

In de Stuurgroep hebben mensen zitting vanuit alle instellingen die menskracht leveren voor het Plan van Aanpak. Deze mensen zijn de leidinggevendenden van de betrokken uitvoerders.

De Marokkaanse culturele vereniging (MCVR en haar tegenhanger voor vrouwen, TAMO) heeft een goede relatie met het schoolmaatschappelijk werk, dat formeel geen uitvoerende taak heeft in het Plan van Aanpak. Vanwege die relatie is dat toch vertegenwoordigd met een leidinggevende in de Stuurgroep. De MCVR was aanvankelijk nauw betrokken bij het Plan van Aanpak, maar na verloop van tijd is die betrokkenheid teruggelopen.

Verder is ook de bewonersorganisatie Rapsodie in de Stuurgroep vertegenwoordigd.

Het blijkt nogal een opgave te zijn om de scholen te betrekken bij het plan. Oorzaken zijn het feit dat ze niet in het Instellingenoverleg zijn vertegenwoordigd, en het feit dat het onderwijs

nogal overvraagd wordt.

De samenwerking tussen het sociaal cultureel werk (Sociaal Cultureel Werk Oude Noorden) en Silk verliep aanvankelijk uitgesproken stroef. De deelgemeente heeft een actieve rol gespeeld in het stimuleren van deze samenwerking. Anders gezegd, het SKWON werd verplicht om mee te doen. Het feit dat er door het bestuur van Silk begonnen is met het huren van ruimte waar vervolgens 'iets mee moest gebeuren' heeft er ook toe bijgedragen dat er beweging kwam in de verhoudingen. Momenteel wordt de relatie veel beter gevonden, en er wordt vrij uitgebreid samengewerkt.

Een actor die specifiek is voor het Oude Noorden is het Wijkpastoraat, dat met name een grote rol speelt bij de begeleiding van het B-team. Daar wordt 12 uur begeleiding aan geleverd. Die rol komt voort uit al veel langer bestaande samenwerking, onder meer met Silk.

#### *Doelgroep*

De problemen in het Oude Noorden rond Marokkaanse jongeren hebben betrekking op jongeren, maar het Plan van Aanpak mikt - overeenkomstig de filosofie van Silk - op kinderen. De groep van 10-14 jaar wordt als de belangrijkste groep beschouwd, en daar zit precies de kracht van Silk. Tegelijkertijd worden resultaten bij deze groep kinderen als een korte termijn-doel gezien: ze moeten naar school blijven gaan. Uiteindelijk moet er een andere relatie van ouders tot de rest van de wijk - met name tot de school - tot stand komen.

#### *Resultaten*

Silk wordt algemeen als een zeer waardevolle activiteit beschouwd. De waarde ligt dan uiteindelijk vooral in de intermediaire positie tussen de Marokkaanse bevolkingsgroep en 'de school' of 'de wijk'. De gesprekken komen steeds uit op termen als 'de wijkdynamiek' wanneer we verder praten over de betekenis van Silk. De opvatting die we eerder over 'dynamiek' ontwikkelden - dynamiek betekent dat er buiten de kring van direct betrokkenen zelfstandige ontwikkelingen op gang komen - wordt daarbij wel herkend. Eigenlijk zou je veel gedetailleerder moeten bekijken hoe ketens van gebeurtenissen ontstaan die in steeds wijdere kringen om Silk heen ontstaan. Betere bestudering van wat er precies gebeurt met kinderen bij Silk is zeker nodig, maar daarnaast moeten we ook breder kijken. En dat zal dan op een minder statische manier moeten dan met kengetallen: "We moeten processen als producten gaan beschrijven" (portefeuillehouder deelgemeente).

De relatie tussen ouders en school werkt overigens twee kanten op. Vanuit de deelgemeente wordt opgemerkt dat het niet alleen gaat over ouders die anders tegenover de school moeten gaan staan. Maar scholen hebben nog sterk de houding dat zij het beter weten en dat de ouders dom zijn. Als daar niets in verandert wordt dat evenzeer als een probleem gezien.

Er wordt een evaluatie van Silk uitgevoerd, die we bij het schrijven van deze rapportage nog niet tot onze beschikking hadden. Los daarvan is men in de interviews lovend over de resultaten. Soms gebeurt dat uit eigen ervaring: "Ik merk dat mijn buurvrouw blij is met Silk, dat het met haar zontje nu weer goed gaat en dat hij graag naar Silk gaat".

#### *Discussie*

Een uitspraak van een van de gesprekspartners zou als motto gebruikt kunnen worden voor dit deel van de terreinverkenning:

*"Hoe moet een klein clubje het in godsnaam voor elkaar krijgen om op de agenda te komen en te blijven?"*

Silk heeft een hele geschiedenis achter de rug als het gaat om de relatie met beleidssectoren en bestuurlijke lagen. Vanwege de relatie met onderwijs is geprobeerd om steun te krijgen in het kader van de Brede School. Maar daarvoor zou de school de vragende instantie moeten zijn, en daarmee liep de samenwerking aanvankelijk moeizaam. Bij het jongerenwerk gaf men niet thuis onder verwijzing naar de school en het sociaal cultureel werk, maar ook het sociaal cultureel werk haakte af.

In eerste instantie is men toen bij de deelgemeente terechtgekomen, die het eerste jaar subsidie heeft gegeven en die ook meehielp om steun te krijgen. Op stedelijk niveau werd men voortdurend van het kastje naar de muur gestuurd. De deelgemeente heeft toen Silk als 'frictie' aangemeld bij de rapporteurs sociale vernieuwing. Deze hebben, in hun kwaliteit van 'frictiemonteurs', een bijeenkomst georganiseerd met alle betrokkenen, onder voorzitterschap van wethouder Meijer. De kwestie is ook behandeld in het radioprogramma 'Filevorming en vertraging' waaraan de frictiemonteurs bijdroegen. Tijdens die bijeenkomst is toen de financiering vanuit Geïntegreerd Veiligheidsbeleid toegezegd.

Wat opvalt in deze geschiedenis is de verkokering die blijkbaar op wijkniveau al bestaat, zelfs bij een programma als Brede School, dat toch integrale pretenties heeft. Aangezien de middelen voor zo'n programma uiteindelijk vanuit de onderwijssector afkomstig zijn is dat wel begrijpelijk. Elders echter wordt daar ook wel anders mee omgegaan. En in ieder geval wordt het

heel moeilijk voor de school en Silk om gelijkwaardige 'partners' te blijven wanneer de school activiteiten van Silk financiert.

Verder wordt duidelijk dat in eerste instantie de deelgemeente - die het project en de mensen die het dragen kent - de verantwoordelijkheid neemt voor de plannen. "Het interesseert me niet of ik de *bevoegdheid* heb, ik heb de *verantwoordelijkheid*", roept een bestuurder uit tijdens het interview. Misschien is zo'n uitroep kenmerkend voor de andere relatie die deelgemeenten - zouden moeten - hebben tot hun gebied. De steun van de deelgemeente is financieel, maar zij schakelt ook met het gemeentelijke niveau.

Op gemeentelijk niveau valt op dat de bijdrage van de GGD aan het Plan van Aanpak als gevolg van interne reorganisaties dreigde te worden afgebouwd. In het functioneren van grote gemeentelijke diensten lijkt een bepaald project op wijkniveau soms van ondergeschikt belang. Het feit dat de dienstverlening blijkbaar ondergeschikt is aan de interne reorganisatie wijst althans in die richting. Silk als zodanig valt onder het Preventief Jeugdbeleid van de GGD. Bovendien hebben sommigen het gevoel dat de GGD eigenlijk niet erg zit te wachten op Silk. Ze hebben al een soortgelijk project - Jouw Project - van SoZaWe overgenomen, en men denkt dat bij de GGD het gevoel bestaat dat het 'GGD-stempel' op het preventief jeugdbeleid daardoor onvoldoende tot zijn recht komt.

Maar ook andere stedelijke diensten zijn moeilijk aanspreekbaar, en zo wordt Silk volgens meerdere gesprekspartners van het kastje naar de muur gestuurd. Het zijn de frictiemonteurs gecombineerd met het politieke gewicht van de wethouder die beweging in de zaak krijgen.

Ongetwijfeld spelen persoonlijke factoren ook in negatieve zin mee. Zo wordt er wel gesteld dat wat meer bureaucratische vaardigheid voor meer resultaat zou hebben gezorgd. Maar dat is bezijden de kwestie. Silk speelde het aanvankelijk niet klaar om op de beleidsagenda te komen, en dat had niets met de kwaliteit van de activiteiten te maken. Oftewel, het lijkt of de kwaliteit van uitvoerende activiteiten op zich niet voldoende is om beleidssteun te verwerven.

Silk heeft niet de status om spraakmakend te zijn. Die eigenschap deelt het met veel andere projecten die een belangrijke rol op wijkniveau spelen. Stedelijke diensten hebben er weinig belang bij om een dergelijk project te adopteren. Ze lijken te nietig, er gaat niet erg veel geld in om, de dienst kan er moeilijk een eigen stempel op drukken, kan zich er niet mee profileren. Er blijkt steeds een zekere bestuurlijke druk te moeten worden uitgeoefend om zo'n project overeind te houden. Maar het is de vraag of het project onder zulke omstandigheden wel tot zijn recht komt.

De instellingen hebben het gevoel dat er, onder meer met het Grote Stedenbeleid (Grote Stedenbeleid), veel gedropt wordt in het Oude Noorden. Het gevoel dat men er nog greep op heeft is soms ver te zoeken. Ook Silk 'zit in de trein van het Grote Stedenbeleid'. Als we met de deelgemeente spreken blijken we de derde lichter onderzoekers te zijn die langskomt die dag. Er zijn



zoveel geldstromen en beleidsinterventies dat ook de deelgemeente nog maar marginaal kan sturen. Mogelijk betekenen dergelijke grote geldstromen dus zowel een zekere bedreiging voor de democratie op deelgemeenteniveau als voor de greep van het uitvoerende niveau op de integratie. Een deelgemeentebestuurder verzucht "Wij zijn de baas, zeggen we. Maar dat zijn we helemaal niet."

Een ander thema dat bij Silk speelt is interessant omdat het de inhoud van het project in verband brengt met de sectorale beleidsstructuur.

'Integraal' krijgt bij Silk de invulling van de driehoek school-gezin-straat. Deze staat niet alleen voor verschillende leefsferen, maar ook voor verschillende soorten 'levensgevoel'<sup>6</sup>. De school is een geprogrammeerde situatie. Er zijn eindtermen waar leerkrachten naartoe werken. Hoewel je daar vraagtekens bij kunt zetten ervaren leerkrachten het als *hun* verantwoordelijkheid om kinderen bij de eindstreep te krijgen. Je weet waar een kind in een bepaalde fase van het leerproces behoort te zitten. Kinderen 'moeten' van alles op school.

Het gezin associeer je met veiligheid, een plek waar je 'mag zijn', waar je je gesteund weet. De straat staat dan meer voor avontuur, voor risico's, maar ook voor leuke spanning. Het kind maakt daar zijn eigen verhaal, zoekt uit waar grenzen liggen, probeert dingen uit. Soms gaat het fout, maar dat is inherent aan het proces waar je in zit.

Aan deze driehoek de voegt de GGD vooral een beschermende invalshoek toe. De logica van de straat is dat je probeert te gaan spelen op een bouwplaats omdat het zo avontuurlijk is. De logica van de GGD is om je daarvan te weerhouden omdat je weleens een paal op je kop zou kunnen krijgen. Beide soorten omgevingen zijn nodig voor de ontwikkeling van kinderen. Het is eigen aan beleidssectoren dat ze zich op één aspect van het bestaan richten. Binnen een beleidssector is er een voortdurende druk om zichzelf te rationaliseren. Die rationalisering gaat als het ware steeds één bepaalde kant op.

Ook in de evaluaties van de Brede School wordt er weleens eendimensionaal gedacht: er wordt dan bijvoorbeeld voor gepleit om de Verlengde Schooldag meer ten goede te laten komen aan het onderwijsproces. Maar daarmee wordt een steeds groter deel van de leefwereld van kinderen 'school', ten koste van de vrije, ongeprogrammeerde ruimte waarin zijzelf bepalen of ze iets willen ontdekken en zo ja, wat dan.

---

<sup>6</sup> Deze driehoek wordt in het kader van de discussies rond Brede School en het ROAP (Rotterdams Onderwijsachterstandenplan) gebruikt om de ontwikkeling van 'sociale competentie' te positioneren, zoals we in de Inleiding hebben vastgesteld. Dat is interessant, omdat het bereiken van het 'leerdoel' sociale competentie afhankelijk wordt gesteld van transfer van leerervaringen van de school naar gezin resp. straat en omgekeerd.

Misschien moet je onder een 'vitale' leefomgeving juist het samenspel verstaan van verschillende soorten 'omgevingen' die deels tegenstrijdig zijn: professioneel en niet-professioneel; 'systeem' en 'leefwereld'; thuis, straat en school.

Integraal werken betekent dus ook dat niet alle leefsferen in elkaars verlengde gelegd hoeven te worden. Er mogen tegenstrijdigheden zijn. En dat bereik je alleen maar als er niet één beleidssector is die de ontwikkeling stuurt. Sommige geïnterviewden pleiten er dan ook voor om van de school juist geen 'tweede thuis' te maken.

De positie van de deelgemeente lijkt bij deze gevalsbeschrijving een belangrijk thema. In de ogen van de deelgemeente zou je een proces van 'wijkdynamisch werken' in gang moeten zetten. Het is het samenspel van allerlei activiteiten en de 'eigen beweging' die een wijksamenleving heeft dat 'wijkdynamiek' op gang brengt. Maar op die dynamiek wordt eigenlijk niet gestuurd. Dat gebeurt op deelaspecten. De deelgemeente zou juist op dit punt graag meer mogelijkheden hebben om regie te voeren. Met de grote diensten zouden deelgemeenten 'dienstencontracten' moeten kunnen afsluiten. De dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting heeft bijvoorbeeld zijn BPM (Bureau Projectmanagement), en Gemeentewerken zijn Gemeentewerven. Maar bij de GGD bestaat geen 'afnamerecht' voor deelgemeenten. Het vreemde fenomeen doet zich dan voor dat de deelgemeente autonoom is in alle onderwerpen die welzijn betreffen, behalve waar het het jeugdbeleid binnen het Grote Stedenbeleid aangaat. En naarmate het daarbij om grotere geldstromen gaat wordt de positie van de deelgemeente marginaler.

## **Mentoraat Schoolverlaters**

### *Aanleiding en voorgeschiedenis*

Wanneer leerlingen van het VBO (Vorbereidend Beroepsonderwijs) afkomen is er een wachttijd van een half jaar voordat ze bij de JWG (Jeugdwerkgarantiewet) terecht kunnen. Het blijkt dat nogal wat leerlingen in dat halve jaar 'verdwijnen' en na afloop niet meer door de JWG bereikt kunnen worden. Het probleem was dat de school het zicht kwijtraakte op de kinderen, maar dat anderzijds van de school niet verwacht kon worden dat de kinderen na de schoolperiode gevolgd zouden worden.

In 1993 nam de Stichting Werkgelegenheid in West over dit probleem contact op met Stichting De Meeuw. In de JWG-wereld liepen er op dat moment ook discussies over deze kwestie, en men werkte in die periode in de richting van een 'voortraject' voor de JWG. Omdat er binnen de arbeidsmarkttoeleiding geen contacten met scholen bestonden is er samenwerking met de Stichting De Meeuw gezocht. De Meeuw en Werkgelegenheid in West hebben vervolgens

gezamenlijk verder gewerkt aan de ontwikkeling van het idee.

Werkgelegenheid in West heeft in 1993 een conferentie over het onderwerp georganiseerd, waar opnieuw duidelijk werd dat het probleem door velen werd herkend. Er is door de Stichting De Meeuw contact opgenomen met twee scholen in het werkgebied van Werkgelegenheid in West. Ook hier werd het probleem onderschreven. Aldus is het idee geboren om het 'gat' dat viel tussen het einde van de schoolperiode en het begin van de JWG te dichten.

Er is samenwerking gezocht met het sociaal cultureel werk om een aanbod te ontwikkelen voor de overbrugging van het halve jaar wachttijd. De vijf betrokken actoren - twee scholen, sociaal cultureel werk, Stichting De Meeuw en de Stichting Werkgelegenheid in West - gingen vervolgens op zoek naar mentoren die het contact met de leerlingen zouden kunnen onderhouden. Na enige omzwervingen werden twee mentoren aangesteld via het project De Buitenschool. Dit is een voorziening die is opgezet voor mensen die uit het onderwijs afkomstig zijn en die voor het onderwijs iets zouden kunnen betekenen. In 1995 kon er worden gestart.

#### *Werkwijze*

Op twee scholen in Rotterdam West zijn mentoren aangesteld. De mentor legt in de tweede helft van het vierde schooljaar contact met de leerlingen die volgens de schooldecaan tot de 'risicogroep' behoren. Het gaat dan om leerlingen die moeite hebben om een keus te maken voor het vervolg op het VBO en die ook overigens 'zwak in hun schoenen staan'. Hij werkt er naartoe dat er concrete plannen ontwikkeld worden voor de vervolgperiode.

Als de schoolperiode is afgelopen verplaatst de mentor zijn werkterrein naar het sociaal cultureel werk en blijft hij van daaruit - op individuele basis - contact houden met de leerlingen. Dit contact houdt zoveel mogelijk ook nog aan als de leerling in een vervolgtraject is geplaatst.

Het streven is dat een mentor ongeveer 15 leerlingen intensief begeleidt. Ze moeten na afloop zoveel mogelijk terecht zijn gekomen op een vervolgopleiding of in een baan. Omdat het VBO niet als een eindkwalificatie wordt beschouwd heeft een vervolgopleiding de voorkeur.

Aanvankelijk lag voor het sociaal cultureel werk het accent vooral op het activiteitenaanbod. De mentor schakelde daar zoveel mogelijk naartoe. Maar momenteel houdt het sociaal cultureel werk zich vooral bezig met de begeleiding van de mentoren. De mentoren concentreren zich op de begeleiding van de leerlingen. Hoewel leerlingen regelmatig met vragen op andere terreinen komen houden zij zich daar niet mee bezig. De begeleiding is erop gericht om deze afbakening te bewaken.

Een specifiek gevolg van het Mentoraat is de 'Zomerschool'. Het buurthuis De Gaffel heeft

op grond van de ervaringen met het Mentoraat een Zomerschool georganiseerd. Deze houdt in dat er in de zomervakantie activiteiten worden georganiseerd voor leerlingen die uit het vierde jaar van het VBO komen. Ook op deze manier wordt het principe 'houd contact met de kinderen' vorm gegeven.

Het mentoraat heeft dus de volgende kenmerken:

- Er wordt samengewerkt tussen een school en het sociaal cultureel werk.
- Inzet is om leerlingen na afloop van het VBO niet in een gat te laten vallen.
- Daartoe bouwt een mentor contact op met de leerlingen gedurende de tweede helft van het laatste schooljaar. Dat contact wordt vastgehouden tot minstens een half jaar na afloop van het schooljaar.
- De schooldecaan 'voedt' de mentor met 'risicoleerlingen' en draagt zorg voor de begeleiding binnenschools. Het sociaal cultureel werk verzorgt een aanbod en begeleidt de mentor na afloop van de schoolperiode.
- Er wordt naar gestreefd om te schakelen naar een zinvol vervolgtraject. Meestal is dat een vervolgopleiding, maar het kan ook om een baan gaan of om de JWG.

#### *Doelgroep*

Over de omschrijving van de categorie 'risicoleerlingen' vinden binnen het mentoraat discussies plaats. De ene mentor vat het begrip 'risicoleerling' ruimer op dan de andere, met als gevolg dat de één een ruimere groep bedient dan de andere. Sommige leerlingen hebben bovendien de neiging om ook vrienden mee te nemen, en ook daarmee kan een mentor

verschillend omgaan. Zo spelen persoonlijke factoren nogal een rol in de afbakening van de doelgroep.

Maar ook principieel is het lastig om de doelgroep af te bakenen. Als je het hebt over 'risicoleerlingen' dan bedoel je daarmee leerlingen die een kans lopen dat het fout gaat. Of het wel of niet goed gaat is niet te voorspellen tijdens de schoolperiode zelf. Volgens betrokkenen blijkt dat wel heel snel op het moment dat de zomervakantie begint. Maar vooraf is niet voorspelbaar met welke leerlingen het goed of fout zal gaan, de groep waarbij het 'fout' gaat wijkt niet duidelijk af van de groep waarbij het goed gaat. Een mentor moet dus leerlingen begeleiden die het mogelijk ook zonder begeleiding wel gered zouden hebben. Dat betekent dat de begeleiding in theorie altijd efficiënter zou kunnen, maar in de praktijk niet.

Mede als gevolg van dit verschil in persoonlijke keuzes van de mentor wordt in het ene geval een beperkte groep begeleid van het begin tot het eind, in het andere geval wordt eigenlijk begonnen met 'alle leerlingen in het laatste schooljaar' (ca. 80 leerlingen per locatie) en wordt gaandeweg steeds meer een selectie gemaakt van leerlingen bij wie voortgaande begeleiding nog nodig is. Uiteindelijk blijven er dan 15 tot 20 leerlingen over.

De samenstelling van de groep leerlingen verdient nadere toelichting. Twee citaten uit het Projectplan kunnen een indruk geven van het soort leerlingen waar we over spreken.

*H. (18) moet een telefonische afspraak maken. Van de mentor heeft hij het telefoonnummer gekregen. Hij gaat bellen. De volgende dag vraagt de mentor of hij de afspraak nog heeft kunnen maken. H. zegt dat hij de betreffende persoon nog niet heeft kunnen bereiken. Hij zal nog een keer bellen. Deze keer zijn ze in gesprek. Dit gaat zo een aantal dagen door. Na doorvragen van de mentor blijkt dat H. helemaal niet heeft gebeld. Hij weet namelijk niet wat hij moet doen om een afspraak te kunnen maken. Omdat hij zich hiervoor schaamt, heeft hij tegen de mentor gelogen. (Gecit. in Westbroek, 1996:13).*

*N. (16) komt op het clubhuis en moet een familielid bellen vanwege een uitstapje van het mentoraat. Ze heeft geen telefoonnummer bij zich. De mentor stelt voor dat ze in het telefoonboek het nummer opzoekt. N. vindt dit een goed voorstel en begint enthousiast in het boek te bladeren. Na enkele minuten gilt ze: "Hoe werkt dit eigenlijk?" (Gecit. in Westbroek, 1996:7).*

Een extra complicerende factor die tijdens de interviews aan het licht komt is het feit dat een fors aantal leerlingen zogeheten AMA's (Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers) zijn. De indruk is dat deze veelal feitelijk al wat ouder zijn, maar ze geven vaak een jongere leeftijd op. Omdat ze geen papieren hebben is de leeftijd niet controleerbaar. Daardoor komen ze in aanmerking voor begeleiding van de landelijke Stichting De Opbouw die zich met deze groep bezighoudt. Deze

leerlingen hebben door hun achtergrond praktisch altijd al grote trauma's opgelopen. Ze spreken de taal niet en staan verder alleen. Van de andere kant zijn ze wel sterk gemotiveerd. Het mentoraat blijkt bij de begeleiding van deze groep goede diensten te bewijzen.

#### *Resultaten*

Het Mentoraat voorziet in een duidelijke behoefte. Geïnterviewden onderschrijven allemaal het belang van het project, en ze geven ook aan dat er goede resultaten geboekt worden. Een schooldecaan geeft te kennen dat via het mentoraat voor veel leerlingen zeker wordt voorkomen dat ze tussen de wal en het schip vallen. We geven enige cijfers over het schooljaar 94-95.

#### **Cijfers over het schooljaar 94-95**

##### **De Beukelburg, uitstroom:**

KMBO-vakopleidingen	4
Werken aan Werk	3
Dynamo Turbo	2
Jongeren Onderhoudsproject Spangen	1
Betaald Werk	2
JWG	2
In begeleiding	14

##### **SG Nieuw Rotterdam, uitstroom:**

MBO	1
Leerlingwezen	1
KMBO-vakopleidingen	8
Werken aan Werk	1
Betaald werk	7
JWG	1
In begeleiding	19

Bron: Westbroek (1996)

Zoals uit het staatje blijkt, komen de meeste leerlingen (12 van de 33) in het KMBO (Kort Middel-

baar Beroeps Onderwijs) terecht. Naar de JWG stromen slechts 3 leerlingen uit. Men geeft er de voorkeur aan om het JWG-traject zoveel mogelijk te vermijden. In de voorbereiding van het project is de mogelijkheid overwogen om het in te vullen als 'voortraject' voor de JWG. Dit stuitte niet alleen op formele bezwaren vanuit de JWG (zie hieronder), maar het sociaal cultureel werk had er ook principiële bezwaren tegen om gericht toe te leiden naar de JWG, dat immers een additioneel karakter heeft.

Het eerste streven is een vervolgopleiding omdat het VBO niet als een eindkwalificatie gezien wordt. Betaald werk (9 leerlingen) is met uitsluitend een VBO-opleiding geen aantrekkelijk perspectief.

Bijkomend effect van het Mentoraat is dat de samenwerking tussen scholen en het sociaal cultureel werk zich ontwikkelt. Dat is overigens een tendens die zich ook los van dit project voordoet.

Als we een decaan vragen wat de betekenis is van het mentoraat in het bestaan van leerlingen geeft ze de volgende opsomming:

- Hulp bij het vinden van een vervolgopleiding.
- Iemand die met ze wil praten.
- Iemand die tijd voor ze heeft.
- Iemand die met ze meegaat.
- Iemand die achter ze aanloopt.<sup>7</sup>

We zouden nog de vraag kunnen stellen naar de resultaten op langere termijn. Vallen de kinderen misschien in de vervolgopleiding alsnog uit of is het effect blijvend? Tenslotte gaat het om 'risicoleerlingen'. Het is niet aan het mentoraat om deze gegevens te verzamelen. Toch worden veel leerlingen gevolgd vanuit de scholen. Een decaan stelt vast dat leerlingen ook in het vervolg wel uitvallen. In het VBO worden ze zwaar begeleid, en de stap naar de vervolgopleiding is dan heel groot. Ze tekent ook aan dat er grote verschillen zijn tussen ROC's. Eigenlijk zit men vaak niet op deze leerlingen te wachten, men is ze liever kwijt dan rijk. Ook een ambtenaar van de Dienst Stedelijk Onderwijs wijst daarop. Hij beschouwt het als een fundamenteel probleem voor deze groep. Niemand koestert verwachtingen, niemand gelooft in hen. Dat geldt niet alleen voor ROC's, maar ook voor het Arbeidsbureau, ook voor SoZaWe. Men wil niet in hen investeren, want

---

<sup>7</sup>"Met uitzondering van het eerste punt eigenlijk een vader of moeder", zeggen we. "Niet helemaal", is de reactie, "maar het heeft er wel wat van weg".

uiteindelijk belanden ze toch in de bak 'onbemiddelbaar', 'categorie 4' of hoe de categorie ook wordt aangeduid die kansloos heet te zijn. In het arbeidsmarktbeleid is de term 'afromen' een bekend begrip, maar blijkbaar vinden ook in het onderwijs 'afroomprocessen' plaats.

### *Bedeltocht om geld*

De geschiedenis van het Mentoraat is voor een belangrijk deel de geschiedenis van een zoektocht naar financiering voor een project waarvan velen het nut onderschrijven, maar dat slecht in de bestaande financieringsstromen past. We geven een overzicht.

Aanvankelijk is geprobeerd mentoren te werven via het project *De Buitenschool*. Er zaten daar inderdaad mensen in het bestand die mentor konden worden. Maar het aantal mensen dat op vrijwillige basis deelnam raakte snel uitgeput, zodat men voor de toelevering van kandidaten contact had gezocht met *Nieuwe Banen Rotterdam Werkt*, en meer specifiek bij de Banenpool Plus.

De Banenpool kon alleen maar meewerken als er een perspectief zou worden geschapen op een reguliere baan na een jaar. Deze eis leidde er bijna toe dat het Mentoraat niet door kon gaan. Scholen en sociaal cultureel werk hebben immers niet de middelen om zo'n baan te creëren. Vervolgens is contact opgenomen met de JWG, met de vraag of die ervoor zou voelen om een dergelijke functie te creëren. De *Jongerenpool* was in discussie over de mogelijkheden voor een voortraject, en beschouwde het Mentoraat als een mogelijke invulling daarvan.

Tegen dat idee bestond echter zoals gezegd grote weerstand, met name bij het sociaal cultureel werk. Men wilde immers helemaal niet toeleiden naar de JWG, dat moest een noodklep blijven voor als al het andere zou falen (naar de mening van betrokkenen heeft de ontwikkeling die gedachte ondersteund). Bovendien kon men nauwelijks voldoen aan de stringente eisen die de JWG zou stellen. Het resultaat was dat de JWG wel een intentieverklaring ondertekende, maar eigenlijk snel afhaakte.

Er is toen een projectvoorstel geformuleerd voor een periode van drie jaar om de formule uit te proberen. Daarmee zou bekeken kunnen worden of de aanpak werkt. Er is gezocht naar financiers. Over het algemeen zijn deze in ieder geval niet voor de volle drie jaar meegegaan in de opzet.

De *Adviesraad voor het Centrum*<sup>8</sup> heeft als enige zonder meer voor drie jaar een gedeelte

---

<sup>8</sup>Het centrumgebied valt in Rotterdam niet onder een deelgemeente maar rechtstreeks onder de Gemeenteraad. Er bestaat voor dit gebied wel Adviesraad, die echter niet rechtstreeks gekozen is.



gefinancierd, onder de voorwaarde dat het daarbij zou blijven. De *Deelgemeente Delfshaven* heeft drie maal voor een jaar een toezegging gedaan. De *Dienst Stedelijk Onderwijs* heeft voor een jaar een bijdrage geleverd. De andere twee jaren mocht voor het Mentoraat een subsidie-aanvraag worden gedaan, maar deze is steeds afgewezen.

Het *Geïntegreerd Veiligheidsbeleid* heeft het eerste jaar een forse bijdrage geleverd. Men was enthousiast over het project. Volgens afspraken 'ergens in de regionen van het *Integraal Jeugdbeleid*' echter zijn de bemoeienissen met 'mentoraten' bij SoZaWe terechtgekomen, zodat het Geïntegreerd Veiligheidsbeleid later niet meer kon financieren. Bij SoZaWe was men niet erg geïnteresseerd in het project. Wel is toegezegd 'we gaan er wel met het Ministerie van SoZaWe over praten', maar daarvan is niets meer vernomen. Overwogen is nog om bij de *politie* naar financiering te zoeken, maar deze had hier geen taak omdat het Geïntegreerd Veiligheidsbeleid er immers was.

Ook het *Grote Stedenbeleid* in Delfshaven is benaderd. Dat eiste de garantie dat financiering uitsluitend ten goede zou komen aan kinderen uit Bospolder-Tussendijken. Deze garantie kon moeilijk gegeven worden bij een VBO-opleiding, die immers niet wijkgebonden is. Uiteindelijk is ervoor gekozen om op een kleine locatie van Nieuw-Rotterdam in Bospolder-Tussendijken een derde mentor te stationeren. Deze locatie is overigens inmiddels gesloten en de betreffende mentor was bij het afsluiten van de materiaalverzameling voor dit rapport elders actief, nog wel met financiering van het Grote Stedenbeleid. De mentor is deels gefinancierd met geld van een instroomregeling van het *Arbeidsbureau*<sup>9</sup>.

Voorts zijn er dan nog contacten met de *provincie* geweest. En tenslotte zijn er door de *Stichting De Meeuw* financiële gaten gedicht.

De zoektocht naar middelen heeft volgens verschillende betrokkenen aantoonbaar nadelige effecten gehad voor het functioneren van de mentoren, die er immers voor hun baan van afhankelijk waren.

#### *Beleidsinbedding*

Het is belangrijk om op te merken dat het enthousiasme voor het idee praktisch unaniem was. Iedereen vond dat het absoluut doorgang moest vinden. En met de opkomst van het Integraal Jeugdbeleid leek dat ook geen enkel probleem, maar het pakte anders uit. Volgens betrokkenen is

---

<sup>9</sup>Het aanstellen van een derde mentor hing ook samen met de overgang van een van de initiatiefnemers naar de Ontwikkelbank, waar deze mede werd afgerekend op het aantal geschapen banen.

de achilleshiel - en dat is relevant in het kader van onze terreinverkenning - in dit geval het feit geweest dat er een nieuwe functie gecreëerd werd. Dat maakt dat er een plek in de beleidsstructuur gevonden moet worden waar deze thuishoort. Noch onderwijs, noch sociaal cultureel werk kon zonder meer het benodigde geld ophoesten. De eisen van additionele voorzieningen als Banenpool en Jongerenpool stonden op gespannen voet met het belang van de doelgroep. Grote Stedenbeleid en deelgemeenten hadden het probleem dat het VBO niet wijkgebonden is (hoewel nu uitgerekend de Adviesraad voor het Centrum en Delfshaven zich wél aangesproken voelden). Het Geïntegreerd Veiligheidsbeleid zag wel een taak, maar hoe integraler het wordt, hoe bureaucratischer, lijkt het wel: de handen van het GVB waren gebonden omdat het geïntegreerd was met het Integraal Jeugdbeleid. De politie, die onder andere omstandigheden misschien een taak voor zichzelf zag weggelegd kon moeilijk bijspringen in dit bij uitstek integrale project.

Als beleidscontext zou dan Koers 2002 (zie pag. 12/13) geschikt kunnen zijn. Het project past daar inhoudelijk goed in. Een van de thema's is 'School in de Samenleving', waar Brede School in thuishoort. Het project is een typisch Brede Schoolproject. Een ander thema is Doorgaande Leerlijnen, en ook daar zou het in passen. Maar het is momenteel te kleinschalig om het een zinvolle plek in Koers 2002 te geven. In eerste instantie waren er immers maar twee scholen bij betrokken. Maar als het experimentele stadium gepasseerd zou zijn is het zeker een goede mogelijkheid.

Er ligt in juni 1998 een plan om bij vijf locaties mentoren aan te stellen. Daarvan zou er overigens een weg moeten bij de bestaande locaties, omdat die allemaal in West liggen. Verder wordt opgemerkt dat de Dienst Stedelijk Onderwijs mogelijkheden voor structurele financiering aan het onderzoeken is, maar daarvoor hebben we uit het interview met de Dienst Stedelijk Onderwijs geen aanwijzingen gekregen. Het is dus vooralsnog onduidelijk of het project per september 1998 zal ophouden te bestaan of niet. Scholen lijken weliswaar grote behoefte te hebben aan een mentoraat, maar ze lijken zich afwachtend op te stellen. Betrokkenen verwachten niet dat de scholen daarin voor zichzelf een taak zien. Een schooldecaan geeft aan dat het werk van het mentoraat eigenlijk tot de taken van de decanen moet worden gerekend. Maar die missen tenenmale de faciliteiten om dat waar te maken.

#### *Discussie*

Het Mentoraat Schoolverlaters kijkt in een aantal opzichten af van wat je bij 'integrale uitvoering' voor ogen hebt:

-Het is geen wijkgebonden project.

- Het is een zeer beperkte, doelgerichte aanpak.
- Er is een beperkt aantal betrokken actoren.
- Het brengt geen bijzondere eigen dynamiek met zich.
- Het lijkt tot op zekere hoogte geschikt voor een 'blauwdrukbenadering', als je tenminste de persoon van de mentor met zorg selecteert.

Maar het lijkt wel een project te zijn dat een cruciale groep jongeren op een cruciaal punt in hun leven, namelijk de overgang van het ene naar het andere soort onderwijs, op het goede spoor kan houden.

Het project brengt bovendien de positie van het VBO in beeld. Het is een vorm van onderwijs waar zeer veel Rotterdamse leerlingen in terecht komen. Omdat de scholen echter vooral een 'toevallige' relatie tot de wijk waar ze staan hebben dreigen ze bij wijkgerichte benaderingen buiten beeld te blijven. Toch wordt ook gezegd dat de scholen voor veel leerlingen, met name voor meisjes, een soort tweede thuis zijn. Een van de geïnterviewden stelt dat jongeren niet zo wijkgebonden zijn. Het zou aanbeveling verdienen om door te denken over de consequenties van dit soort gegevens voor diverse vormen van beleid.

Er is een ander aspect dat we hierboven nog niet hebben aangestipt. In de interviews wordt vastgesteld dat het mentoraat zwaar investeert in werkontwikkeling, maar dat het slecht gelukt is om de participerende instanties 'er allemaal bij te houden'. Men verwijt dat niet De Meeuw, maar vooral zichzelf. Tegelijkertijd is het dus blijkbaar voor een bepaald project niet voldoende om goed werk te leveren. Er moet meer gebeuren. We zetten enkele factoren op een rijtje:

- Je moet het naar andere scholen vertalen.
- De wil ontbreekt om voor deze 'dwarse doelgroep' iets te doen. Je moet ze dus op de agenda krijgen.
- Bureaucratische organisaties - zo wordt vanuit een bureaucratische organisatie gezegd - verliezen hun aandacht als je hen niet voortdurend aan hun jasje trekt. Dat kan op verschillende manieren. Je kunt conferenties organiseren bijvoorbeeld. Maar je kunt ook 'problemen scheppen voor beleidsmakers'<sup>10</sup>. Als er een probleem is moeten ze zich ermee gaan bemoeien. Dat houdt de aandacht vast en het zal daardoor de beleidsinbedding verbeteren.

---

<sup>10</sup> Deze suggestie kwam in het betreffende interview overigens niet spontaan op. Hij is ontleend aan een onderzoek naar de opzet van Duimdrop. Daarin zit een aantal paradoxale aspecten. Omdat deze onoplosbaar zijn moeten beleidsmakers zich er regelmatig mee bemoeien om knopen door te hakken (Goderie, 1997). De geïnterviewde gaf aan dat het vanuit het perspectief van een uitvoerder 'good practice' kan zijn om op deze manier de aandacht van beleidsmakers vast te houden.

Een opmerking die associaties oproept met De Notenkraker is dat het eerst en vooral nodig is om docenten het geloof in hun leerlingen en het geloof in wat ze doen terug te geven. Wanneer een mentor erin slaagt om met leerlingen zo'n band op te bouwen dat ze zelfs in hun vakantie nog op afspraken verschijnen - zoals bij het Mentoraat het geval is - dan roept dat de vraag op hoe het komt dat diezelfde leerlingen zo vaak spijbelen. De goede docent is misschien niet degene die een kei in zijn vak is, maar degene die zijn leerlingen weet te binden. Het is al vaker gezegd, maar misschien moet het herhaald worden: vanuit dit gezichtspunt is het moeilijkste onderwijs voor docenten niet het VWO maar het IVBO (Individueel Voorbereidend Beroepsonderwijs).

De parallel met De Notenkraker is dat er op de school een dynamiek in gang gezet zou moeten worden die ertoe leidt dat docenten geïnspireerd raken.

Het valt op dat tot de instanties die het meest direct verantwoordelijkheid nemen voor het project het Centrumgebied en de deelgemeente Delfshaven behoren. Dat is opvallend omdat juist zij formeel met het niet-wijkgebonden VBO weinig te maken hebben. Met alle opmerkingen die men over het deelgemeentelijk bestuur kan maken tonen zij toch betrokkenheid. Dat doet denken aan de opstelling van de deelgemeente Noord bij Silk.

Tenslotte biedt de gevalsbeschrijving zicht op het belang van instellingen die een zekere eigen ruimte hebben om gedurende langere tijd te investeren in de ontwikkeling van vernieuwende aanpakken. Blijkbaar hebben bestaande beleidscontexten hun blinde vlekken waardoor het zeer veel moeite kan kosten om een op zich veelbelovende aanpak te laten 'landen'. In het geval van het Mentoraat heeft de Stichting De Meeuw deze rol vervuld. Dat roept een aantal vragen op:

- Is dat voor wat De Meeuw betreft een eenmalige exercitie geweest, of komt het vaker voor?
- Hoe verhoudt zich dat dan tot de manier waarop De Meeuw wordt aangestuurd? Zitten daar 'beleidsintenties' achter of gaat het om privé-acties van gepassioneerde medewerkers?
- Hoe wordt er op dit soort inzet afgerekend?
- Zijn er andere instellingen in de zelfde positie? Hoe gaan die ermee om?

## Afsluitende opmerkingen

De drie gevalsstudies vertonen naast alle diversiteit enkele opmerkelijke overeenkomsten.

- De gekozen activiteiten zijn geen van drieën het rechtstreeks gevolg van beleid dat op voorhand is 'uitgedacht'. In het geval van De Notenkraker wordt wel heel expliciet gezegd dat men niet eerst een plan wil opstellen. Dat organiseert in de eerste plaats de institutionele belangen van alle betrokkenen, en dat maakt het moeilijker om tot afstemming te komen, zodat de uitvoering onaanvaardbare vertraging zal oplopen.
- Toch is 'het beleid' nadrukkelijk aanwezig. In het geval van De Notenkraker als 'responsief' beleid. Beleidsmakers - de projectleider Grote Stedenbeleid, de voorzitter van de deelgemeente, enz. - faciliteren de voortgang op basis van vertrouwen in de personen die het uitvoeren (persoonlijk charisma) en op basis van een bekendheid met de omstandigheden uit eigen ervaring. Bestaande beleidsprogramma's worden op creatieve wijze gekoppeld aan wat er nodig en mogelijk is op uitvoerend niveau. Soms worden daarbij de grenzen van de mogelijkheden van de beleidsprogramma's verkend, zoals bij het Grote Stedenbeleid. Bij Silk spelen beleidsmakers ook een nadrukkelijke rol. We zien de deelgemeentebestuurder, die het project als het ware 'adopteert', alweer op basis van persoonlijke bekendheid met de omstandigheden en de mensen die het moeten doen. Medewerking van beleidsactoren op centraal niveau en bij de diensten wordt als het ware 'afgedwongen' met medewerking van de 'fRICTIEMONTEURS' bij de Bestuursdienst. Het Mentoraat Schoolverlaters verkeert medio 1998 nog in het ongewisse over financiering, hoewel alle betrokkenen onderschrijven dat het project een succes is. Vooralsnog is de betrokkenheid van de meeste beleidsmakers vooral een kwestie van 'de boot afhouden'. Het project past niet in traditionele beleidskaders, maar ook integrale beleidsprogramma's blijken al ver te zijn in het vaststellen waarvoor ze *niet* verantwoordelijk zijn. Zouden in het kader van de afstemming niet alle activiteiten met betrekking tot 'mentoraten' bij SoZaWe zijn terechtgekomen, dan zou mogelijk het Geïntegreerd Veiligheidsbeleid meer hebben kunnen doen. Het is nog sterker. Zou er geen Geïntegreerd Veiligheidsbeleid geweest zijn, dan zou mogelijk de politie positiever hebben kunnen reageren op verzoeken om ondersteuning. Ook hier weer zijn het de deelgemeenten die de meeste verantwoordelijkheid nemen.
- De 'uitvoerders', als we ze zo mogen noemen, opereren verschillend naar het beleidsniveau toe. Bij De Notenkraker is de 'trekker' zeer actief naar het beleid toe, weet goede ingangen te forceren en voert een duidelijke eigen regie over de beleidscontext. Bij Silk en bij het Mentoraat is dat veel minder nadrukkelijk gebeurd. Wel hebben de betrokkenen heel actief geprobeerd middelen te verwerven, maar dat is iets anders dan proberen de agenda van beleidsactoren te beïnvloeden.

-Alle drie projecten moeten het hebben van een schaal van uitvoering waarop je alle betrokkenen nog kunt kennen. Het gaat steeds om beperkte, soms zelfs uitgesproken kleine aantallen. Bij Silk in het Oude Noorden is er een zekere spanning tussen deze kleinschaligheid - die inherent is aan sociale interventies, je kunt geen huiskamer organiseren met driehonderd deelnemers - en grootschaliger beleidsprogramma's. De problematiek rond Marokkaanse jongeren wordt van de kant van Silk op de menselijke schaal ('klein en zacht') benaderd. Maar vanuit het Grote Stedenbeleid overheerst de stoere aanpak in combinatie met een veel zwaardere inzet van middelen. De combinatie van dit soort grootschalige benaderingen met de kleinschalige die vaak op wijkniveau bestaan hoeft niet altijd heilzaam uit te pakken. Meer geld betekent niet altijd beter beleid. Een repressieve en een preventieve aanpak sluiten elkaar niet uit, het is geen of-of-kwestie. Maar de zwaardere infrastructuur die vast zit aan grotere geldstromen is wel degelijk een bedreiging voor kleinschalige interventies die op het interpersoonlijke niveau mikken. Het is naïef om zonder een zekere bescherming van die kleinschalige interventies ervan uit te gaan dat grote beleidsprogramma's heilzaam uitpakken op wijkniveau.

### 3 Naar een program van eisen

In de Stuurgroep die in het kader van de terreinverkenning is ingesteld (zie Bijlage 1) zijn naast de bovenstaande gevalsbeschrijvingen ook inzichten uit voorgaand onderzoek ingebracht (Fortuin en Keune, 1997 en Fortuin, 1998). De leden van de Stuurgroep verbonden daaraan ook nog hun eigen ervaringen en inzichten. Op die manier gaven de discussies in de Stuurgroep een eerste zicht op een 'program van eisen' voor integrale beleidsinterventies. We bespreken in dit hoofdstuk een aantal thema's die uit deze discussies naar voren kwamen. Aan het einde van dit hoofdstuk formuleren we een program van eisen voor een integraal beleidsinstrumentarium.

Sleutelwoorden in de discussies in de Stuurgroep waren 'het begrip integraal als voorbeeld van woordmagie', contextgebondenheid, dynamiek, samenhang, charisma. Een belangrijke rol speelden verder de rol van de burger, de positie van de deelgemeente en de noodzaak om systemen 'in beweging' te houden.

#### *Van 'integraal' naar 'integrerend'*

In de discussies in de Stuurgroep heeft het woord 'integraal' als voorbeeld van 'woordmagie' een heel eigen leven geleid. Men was het er algemeen over eens dat een term als 'integraal' zoveel betekenissen kan herbergen dat het riskant is om hem al te vaak te gebruiken. Zonder enige moeite zijn bijvoorbeeld de volgende onderscheidingen al aan te brengen.

-Verticale integratie, dus samenhang tussen verschillende bestuurlijke niveaus.

-Horizontaal, dus samenhang tussen verschillende disciplines, beleidssectoren, diensten, departementen enzovoort.

-Je zou ook nog de samenhang tussen verschillende onherleidbare benaderingen kunnen bedoelen, bijvoorbeeld een gecombineerde harde en zachte aanpak.

Verkokering, als tegenhanger van integraliteit, is overigens allerminst voorbehouden aan 'beleid'. Ook op uitvoerend niveau leidt het een taai leven.

In overeenstemming met wat uit de gevalsbeschrijvingen naar voren komt is herhaalde malen de gedachte geopperd dat 'integraal beleid' veelal slechte diensten bewijst aan 'integrale uitvoering'. Als je op beleidsniveau samenhang aanbrengt dan levert dat mogelijk op uitvoeringsniveau juist rigiditeit op. In de Stuurgroep is het voorbeeld van het Integraal Jeugdbeleid genoemd.

Tegelijkertijd is ervoor gewaarschuwd om integrale uitvoering in de plaats te stellen van integraal beleid. Integraal beleid is wel degelijk belangrijk. Maar dan in de zin van 'beleid dat integrale uitvoering faciliteert en instrumenteert'. We hebben gezien dat 'beleid' in geen van de drie gevalbeschrijvingen de interventie ontworpen heeft. Het succes ervan is echter - naast uiteraard de kwaliteit van het concept en van de uitvoering - sterk afhankelijk van de toegang tot beleidscircuits. Geformuleerd beleid zou dus altijd ruimte moeten laten om in te gaan op probleemdefinities en initiatieven zoals die zich op het uitvoerende niveau ontwikkelen. Deze toegang kan 'goedschiks of kwaadschiks' tot stand komen. In het eerste geval zijn er beleidsmakers die responsief omgaan met het uitvoerende niveau. Ze hebben oog voor kwalitatief goede interventies en voelen zich er ook voor verantwoordelijk dat deze overlevingskansen krijgen. In het andere geval creëren uitvoerende werkers als het ware de beleidsomgeving die ze nodig hebben: vaak met een charismatische benadering, met passie voor hun eigen werk maar weinig affiniteit met beleidsdoelen, met gevoel voor publiciteit en maling aan bureaucratistische routines. Ze zijn uitermate lastig voor beleidsmakers die strikt vanuit de formele kaders denken, maar ze maken wel openingen en ze boeken resultaten. Die resultaten zijn vaak persoonsgebonden, en soms verdwijnen ze weer als de betreffende persoon vertrekt.

We kunnen een voorbeeld ontlenen aan het geval van De Notenkraaker. Bij de persoon van de directeur van De Notenkraaker zien we dan iemand die niet te vangen is in beleid, die een soort kruip-door-sluip-doorbenadering volgt, die zijn kansen grijpt, veel enthousiasme, veel charisma, mediageniek. Min of meer dwars op beleid.

Dan de persoon van de projectleider Grote Stedenbeleid in Hoogvliet. Persoonlijke betrokkenheid bij De Notenkraaker, bereidheid om daar zijn nek voor uit te steken. Tegelijkertijd netwerken op stedelijk niveau in de 'harde sectoren'. Hij zet die netwerken ook in bij zijn projectleiderschap. Dat alles is vermoedelijk juist weer wèl in overeenstemming met de beleidsintenties. Zijn nadruk op sociale investeringen spoort niet vanzelf met de 'economische structuurversterking' die centraal staat in het Grote Stedenbeleid, maar hij lijkt niet al teveel gewicht aan beleidsintenties toe te kennen.

Tenslotte de voorzitter van het DB van de deelgemeente. Deze zet zich persoonlijk sterk in voor het Grote Stedenbeleid en wordt geprezen voor de manier waarop hij daarbij de belangen van Hoogvliet behartigt. Zijn charisma speelt een grote rol in het succes.

Het zou onjuist zijn om het begrip integraliteit teveel op te sluiten. Integraliteit ligt niet besloten in een bepaald beleidsprogramma of een beleidsstructuur, en ook niet in een bepaalde uitvoering, maar het is ook niet uitsluitend afhankelijk van persoonlijke factoren.



Het is een doel waar constant aan gewerkt moet worden, maar dat nooit bereikt zal worden, omdat er altijd trends tegen elkaar in zullen werken. Vandaar dat je misschien beter zou kunnen spreken van 'integrerend beleid' dan van integraal beleid.

*Contextgebondenheid: de samenleving beweegt vanzelf*

De nadruk op beleid moet niet de indruk vestigen dat alleen *beleid* er iets toe doet. In feite, en dat is nadrukkelijk aan de orde geweest in de Stuurgroep, is de samenleving ook zonder tussenkomst van beleidsmakers voortdurend in beweging. Het kan nog sterker gezegd worden. Je kunt je afvragen of het gewicht van beleid in samenlevingsprocessen wel zo groot is. Dat is op zich geen reden om maar af te zien van interventies, maar wel om de vraag goed te stellen. Die is niet: hoe kunnen we de samenleving maken, maar 'hoe kunnen we bewegingen in de samenleving beïnvloeden?'. Sociaal beleid kan wel impulsen geven, maar het kan de samenleving niet *maken*.

In de Stuurgroep is een groot aantal factoren aan de orde geweest die invloed hebben op de vraag of een bepaald beleidsprogramma op wijkniveau heilzaam uitpakt.

Allereerst lijkt het succes van interventies uiteindelijk steeds weer van *'de personen'* af te hangen.

Daarnaast is er de *samenloop van verschillende beleidsontwikkelingen*. Het Grote Stedenbeleid en de Brede School in Hoogvliet en het Oude Noorden zijn daar voorbeelden van, maar er zijn er meer. Deze verschillende beleidsontwikkelingen worden op wijkniveau soms met veel inventiviteit aangegrepen en aan elkaar geknoopt. Gevolg is dat niet een van deze programma's kan claimen de ontwikkelingen in een wijk een bepaalde kant op gestuurd te hebben. Het zijn de betrokken actoren die dat doen, gebruik makend van de samenloop van problemen en kansen.

De context van een wijk kan specifieke problemen en mogelijkheden oproepen. Zo ondervindt Oudeland in de gevalsbeschrijving over De Notenkraker er de gevolgen van dat elders in Hoogvliet geïnvesteerd wordt in stedelijke vernieuwing. De positie van de school zelf is daar ook een punt. Inhoudelijke overwegingen - 'we redden het niet met het onderwijs als we niet in de wijk investeren' - en concurrentie-overwegingen gaan hand in hand. Het sociaal cultureel werk legt er veel nadruk op dat er nu een kans ligt bij De Notenkraker en neemt daarom het risico om de eigen accommodatie te verlaten. Tegelijkertijd beschouwt men dat als een specifieke omstandigheid voor Oudeland, die niet als blauwdruk voor andere wijken moet gelden.

Soms komen bepaalde inhoudelijke ontwikkelingen als bij toeval op de weg van een project. Bij het Mentoraat bleek zo dat een groot deel van de leerlingen die begeleid werden AMA's (Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers) waren. Met hun eigen problemen (veelal traumatische ervaringen) en mogelijkheden (een zeer grote motivatie).

Deze contextgebondenheid maakt dat het van belang is hoe je beleidsinterventies en de unieke situaties waarin ze worden toegepast op elkaar kunt afstemmen. Het kan niet anders of de 'ordening' moet gestuurd worden door wat er op wijkniveau mogelijk en wenselijk is. Daarvoor is trouwens ook een andere reden. Vraagsturing houdt in dat burgers een stem hebben in wat de overheid voor hen doet. Maar die vraag komt niet naar voren als een constant gegeven dat je op basis van marktonderzoeken kunt vaststellen. De vragen van burgers ontwikkelen zich voortdurend. Je kunt er daarom ook niet op inspelen als je niet voortdurend voeling houdt met wat hen beweegt. En dat betekent dat je moet investeren in contacten met de burgers op de plaats waar je een project wilt uitvoeren.

Als je de vraag van bewoners tot uitgangspunt van beleid wilt maken dan wordt 'beleid' dus - mede - afhankelijk van de vraag van bewoners.

Ook vraaggestuurd werken kan uitmonden in 'woordmagie'. De technische variant is: bewoners zeggen wat ze willen, anderen voeren het uit. De sociale variant is dat er rond de behoeften van bewoners een soort ontmoeting - en een confrontatie valt daar ook onder - met het professionele en/of beleidsveld plaatsvindt, waaruit 'de vraag' als het ware geconstrueerd wordt.

Op een bepaalde manier is laagdrempeligheid het toonbeeld van vraagsturing. Bezoekers komen doen waar ze zin in hebben op het moment dat ze er zelf aan toe zijn. In mijn ogen voor sommige doelgroepen heel vruchtbaar, maar vaak omstreden in de ogen van beleidsmakers omdat het zo vrijblijvend oogt.

De vraag is in de Stuurgroep gesteld op welke manier je 'succes' losgekoppeld zou kunnen krijgen van 'personen'. In eerste instantie is het idee geopperd om stedelijk tot een soort 'pool' van charismatische werkers te komen. Deze vraag is verderop in de discussie vertaald naar de vraag: hoe ga je - beleidsmatig - om met 'charisma'. Het lijkt erop dat je als beleidsmaker charisma bijna per definitie niet in de hand hebt. Misschien zou je dan ook de persoonlijke factor zijn werk moeten laten doen. Je zou je daar niet al teveel mee moeten bemoeien. Daarentegen zou je je kunnen concentreren op de omgeving van de persoon die alles trekt. Je weet immers dat zo iemand een goede kans maakt om snel promotie te maken, en dus naar elders te verhuizen. Het is dus zaak om de dynamiek die zo iemand genereert zo snel mogelijk door te laten werken naar de omgeving. Het zou interessant zijn om te kijken naar wat er 'stolt' in een wijk wanneer een trekker van het toneel verdwijnt.

In het geval van De Notenkraker zou je dat kunnen doen door te kijken waar in de wijk weerstand ontstaat en hoe je die weerstand zou kunnen ombuigen naar extra dynamiek door elementen toe te voegen.

Ook is geconstateerd dat charisma lang niet altijd de succesfactor is. Persoonlijke factoren spelen een heel belangrijke rol in het 'buurtmoederproject', maar de meningen lopen uiteen over de rol die 'charisma' daarbij speelt. Toch is het waarschijnlijk dat 'persoonsgebonden succes' lang niet altijd hetzelfde is als 'charisma'. Daarnaast is ook op het belang van 'de verbeelding' gewezen.

In verband hiermee is nog de vraag opgekomen hoe je in de uitvoering rekening kunt houden met persoonsgebonden factoren. 'Hoe werk je samen als je elkaar niet aardig vindt?'. En omgekeerd, hoe doe je het als je elkaar juist wel aardig vindt? Kortom, 'samenwerking' is in geen van beide situaties een vanzelfsprekend iets, iets wat je op de automatische piloot kunt doen. Maar als je persoonlijke factoren wilt meenemen in de samenwerking dan zul je toch ook een begrip moeten ontwikkelen over hoe je dat wilt doen: wanneer breng je tegenpolen bij elkaar, wanneer doe je dat juist niet?

Er zijn verschillende manieren aan de orde geweest om om te gaan met situatiegebondenheid.

- Maak trekkers minder eenzaam, zet een kader om hen heen waarbinnen reflectie kan worden gepleegd.
- Benut het schaalniveau van de deelgemeente om 'nabij bestuur' te ontwikkelen. Een deelgemeente zit dicht genoeg op de uitvoering om de situatie te kennen en ten volle profijt te trekken van de situatiegebonden factoren. Je zou kunnen zoeken naar een evenwicht tussen dit 'nabij' bestuur en een meer functionele benadering op stedelijk niveau.
- Je moet je niet zozeer concentreren op de vraag waar het initiatief ligt. De aandacht gaat veelal uit naar 'trekkers' die initiatieven nemen. Maar misschien zijn 'volgers' die reageren op wat trekkers doen wel net zo belangrijk en zit daar ook een belangrijke persoonsgebonden factor. Als je dit algemener formuleert zou je misschien kunnen zeggen dat de samenleving in zijn geheel beweegt, of we die beweging nu gepland hebben of niet. De opgave is dus niet de beweging vanaf het nulpunt te bedenken en op te bouwen, maar om aan te sluiten bij wat er beweegt en daar net een goede draai aan te geven.
- Als je meer dynamiek in het sociale beleid wilt hebben is het misschien een goed advies om je niet eerst te storten op het schrijven van beleidsnota's maar praktisch te beginnen. Het schrijven van beleidsnota's nodigt uit tot blauwdrukken en tot een sterk geplande aanpak. Daarbij 'stuurt' de planning en niet de feitelijke ontwikkeling. In de Stuurgroep is gezegd dat je moet zoeken naar 'incrementele' werkwijzen. Daarmee wordt bedoeld dat je in de ontwikkeling van activiteiten op ieder moment niet alleen kijkt wat de volgende stap moet

zijn, maar ook in welke richting je wilt verder gaan<sup>11</sup>. Voor zo'n benadering is directe en regelmatige communicatie tussen uitvoerders en beleidsmakers een vereiste.

### *Wat is vooruitgang*

In het beoordelen van de kwaliteit van activiteiten is het een handicap dat er geen goed uitgewerkt begrip bestaat van wat als 'vooruitgang' beschouwd mag worden in een wijkproces en wat niet. Elders (Fortuin, 1998) hebben we voorgesteld om het begrip 'vitale samenleving' meer uit te werken. Vaak hebben direct betrokkenen daarop een andere visie dan mensen op afstand of specialisten op deelterreinen.

### *Dynamiek*

Om inzicht te ontwikkelen in integrale processen lijkt het nodig om het begrip 'dynamiek' meer in te vullen. We wagen hier een poging. 'Dynamiek' betekent dat er met een bepaalde aanleiding en vanuit een bepaald punt (een sector, een instelling, een wijk) activiteiten in gang gezet worden die ertoe leiden dat andere settings (een wijk, een instelling, een sector, een bestuurslaag) in beweging komen. De beweging die daar ontstaat gaat een eigen leven leiden, los van de oorspronkelijke aanleiding. Het is mogelijk om van 'meer' of 'minder' dynamiek te spreken.

Hoe werkt dit op het niveau van *wijkvoorzieningen*? Bij het voorbeeld van De Notenkraker is te zien dat het sociaal cultureel werk los komt van het idee van een eigen vaste accommodatie. Dat betekent iets voor de school. De professionals, vrijwilligers, banenpoolers die met het sociaal cultureel werk het schoolgebouw betrekken zijn aanmerkelijk multicultureler dan het team van de school. Het gevolg is dat er andere relaties van het team van de school met de wijkbevolking ont-

---

<sup>11</sup>De begrippen 'double loop learning' en 'single loop learning' kunnen dit misschien verhelderen. Bij single loop learning bekijk je wat je volgende stap moet zijn om van A naar B te komen. Het eindpunt van het proces is dus gegeven. Bij double loop learning bekijk je de mogelijke volgende stappen, maar stel je in samenhang daarmee ook de vraag of je wel bij B moet uitkomen of ergens anders. Je weet dus op voorhand niet waar je precies uit zult komen. Het is een strategie waarbij er een voortschrijdende probleemdefinitie bestaat. Heel uniek is zo'n aanpak overigens niet. Bij zeer veel beleidsprogramma's zie je aan het eind van het traject een totaal andere probleembenadering dan aan het begin. Bij nadere beschouwing is de opvatting dat beleidsprocessen als een vorm van single loop learning te begrijpen zouden zijn, als een rechtstreeks traject naar een vaststaand doel, tamelijk gekunsteld. Je kunt als oplossing kiezen of je de ontwikkeling van de probleemdefinitie beschouwt als een verstoring van het lineaire beleidsproces of als een beoogde meerwaarde die het niet-lineaire beleidsproces al werkende oplevert. In het laatste geval werk je incrementeel.

staan. Die andere relaties leiden tot meer plezier van de leerkrachten in hun werk. En via dit effect komt er een effect op het primaire proces op gang: de 'levensmoeheid' van leerkrachten wordt doorbroken en het les geven gaat beter. Op deze manier gaan veranderende relaties een eigen leven leiden, er worden dingen mogelijk die vanuit de oude constellatie niet denkbaar waren.

Op het niveau van *wijkprocessen* zelf wordt er bij Silk op gewezen dat het project een dynamiek veroorzaakt die voor de wijk belangrijk is. Silk richt zich onder meer op kinderen, maar wijkbewoners beleven het project als een verbetering. In het Plan van Aanpak lijkt het erop alsof de integrale wijkproblematiek, het gevoel dat het met de wijk bergafwaarts gaat in stukjes is gehakt, en dat degenen die voor een bepaald stukje verantwoordelijk zijn die integrale problematiek niet meer zien. Het gaat dan niet meer over 'hoe ontwikkelt zich het wijkgevoel bij bewoners' maar over 'hoeveel moeders worden bereikt met een bepaald project'. De laatste vraag is belangrijk, maar het is niet meer dan een indicator voor het oorspronkelijke probleem. En juist de kern van dat probleem, hoe voelt een wijk voor de bewoners, wordt er niet door geraakt. Het wordt door verschillende geïnterviewden als een gemis ervaren dat juist verbeteringen in die bredere zin buiten het zicht blijven bij evaluaties.

Als je recht wilt doen aan de complexiteit en de heterogeniteit van wijkprocessen dan moet het uitgangspunt zijn dat de wijk een *netwerk van netwerken* is, dat op allerlei manieren verknoot is met andere netwerken die op zich weinig met het wijkniveau te maken hoeven te hebben. Welke interventies je ook kiest, je zult altijd maar een beperkt deel van de netwerken in het zicht krijgen, het grootste deel zie je niet. Op welke effecten je ook mikt, er zullen altijd meer 'neveneffecten' zijn. De kunst is om interventies te kiezen en speerpunten voor interventies die binnen de wijk een vliegwieleffect krijgen. Het succes meet je af aan de beweging die ontstaat die je *niet* direct in gang hebt gezet.

Inherent aan dynamiek is dat er spanningsverhoudingen bestaan binnen een beleidssysteem. We zouden kunnen denken aan de volgende aspecten:

-Beleidssectoren verschillen in het soort relatie dat ze tot hun doelgroepen hebben. Een GGD zal al snel burgers willen beschermen tegen alle mogelijke soorten risico's. Het sociaal cultureel werk zal juist met haar doelgroepen het avontuur opzoeken. Als een sociaal cultureel werker met een groep kinderen op kamp gaat dan lopen die kinderen zekere risico's. Men zou niet willen dat de ene of de andere benadering het monopolie zou hebben. Opvoeden vindt altijd plaats in een spanningsverhouding tussen risico's opzoeken en risico's mijden. De nadruk op consistentie die beleidssectoren kenmerkt (alles wordt bijvoorbeeld op alles gezet om in het onderwijs leerprocessen te optimaliseren, ook al gaat dat ten koste van andere aspecten van het bestaan van kinderen) is dus eigenlijk een abstractie. Het is een goede manier van werken voor een gemeentelijke dienst, die één

bepaalde core business heeft. Maar op metaniveau - boven de verschillende sectoren staande - moet je rekening houden met de tegenstrijdigheden die eigen zijn aan het leven zelf. Voor beleid is het dus belangrijk om te zorgen dat er steeds meerdere soorten bemoeienissen met het leven van burgers tegelijkertijd kunnen bestaan. Als daartussen een zekere concurrentie bestaat kan dat positief zijn. Juist omdat je van gemeentelijke diensten consistentie mag verwachten moet je deze intersectorale krachtsverhoudingen niet aan hen overlaten. De politiek zowel als de burger spelen hier hun eigen rol.

- Bij beleidsinterventies spelen institutionele belangen altijd een rol. Beleidssectoren proberen hun eigen voortbestaan te verzekeren. Dat is niet uitsluitend negatief, het betekent ook dat een beleidssysteem voortdurend in beweging is. Actoren die in het defensief zitten zijn genoodzaakt om iets te doen, en dat 'iets' kan positief of negatief uitpakken. Maar het draagt in ieder geval wel bij tot dynamiek en het kan ervoor zorgen dat 'zwakke signalen' vanuit de bevolking, de overheid of de uitvoering kansen krijgen.
- Er is een aantal dimensies waarlangs je beleid kunt afmeten, zoals preventief-curatief, hard-zacht, technisch-sociaal. De voortdurende spanning tussen benaderingen zorgt ervoor dat sociale problemen steeds langs meerdere kanten tegelijk worden benaderd, wat de kans op een productieve aanpak vergroot. Tegelijkertijd kent beleid vaak slingerbewegingen. Het ene moment is een bepaalde benadering aan zet, en pretendeert het hele spel te kunnen bepalen. Andere sectoren steken geen energie in een beleidsthema waar ze maar marginaal zeggenschap over hebben en leunen dus achterover. Op een ander moment overheerst weer een andere benadering of een andere sector. Het gevolg is dat er over de hele linie onder de maat gepresteerd wordt. Je bereikt immers nooit de maximale inzet van alle sectoren tegelijk.
- In de Stuurgroep is nog nagedacht over het 'profiel' van mensen die sociale processen sturen. Daarbij is gezegd dat je functionarissen niet moet weghalen uit hun beleidssector of uit hun instelling. Je moet dus ook niet willen dat ze ophouden het belang van die instelling te dienen. Maar je zou moeten bevorderen dat ze een 'dubbele loyaliteit' ontwikkelen: enerzijds moeten ze de inbreng van hun eigen sector optimaliseren, en anderzijds moeten ze oog houden voor de integrale problematiek, en dus voor het belang van de inbreng van andere sectoren. Ook tussen die twee manieren van kijken bestaat een spanning.

### *Aansturing*

Het is essentieel om in de aansturing al te onderkennen dat het niveau van uitvoering te complex is om het tot in detail te kunnen bepalen. Met de volgende aandachtspunten voor de aansturing moet in ieder geval rekening worden gehouden:

- Het fenomeen van de 'dubbele loyaliteit': uitvoerders moeten zowel betrokkenheid met hun eigen sector hebben als met 'de wijk' als zodanig. Daarmee hangt samen dat ze eigenlijk 'gestuurd' worden door hun bovengeschiedte, maar dat ze zich ook wat gelegen laten liggen aan andere partijen. Je hebt ook leidinggevendenden nodig die daar ruimte voor scheppen en die 'dubbele loyaliteit' als kracht definiëren bij een uitvoerder. Op het beleidsniveau heb je evenzeer 'dubbele loyaliteiten' nodig, in die zin dat een hoofd van een dienst niet alleen het belang van het overleven van de eigen sector op het netvlies moet hebben, maar ook het belang van de 'stedelijke samenleving'.
- Een goede regel voor sturing zou kunnen zijn: zoek dynamiek op, analyseer de omgeving, probeer de doorwerking in de tijd en naar de omgeving te versterken. Probeer niet dynamiek op gang te brengen, maar sluit aan bij bestaande dynamiek. Beleid moet voorwaardenscheppend werken en visie-ontwikkeling stimuleren.
- Een andere regel: verbreed incidentele successen. Probeer de energie door te laten werken in stedelijke diensten. Voed dynamische mensen en maak mensen binnen stedelijke diensten dienstbaar.
- Investeer 'procesmatig'/ 'incrementeel', dat wil zeggen, pas al werkende de richting van interventies aan op basis van een doorgaande reflectie op de voortgang (zie pag. 56).
- In de Stuurgroep is de vraag gesteld of 'frictie-monteren' wel beleid is. Frictie-monteren heeft betrekking op de verhouding van beleidsvelden tot elkaar. Het is van belang als er tussen beleidsvelden of beleidsniveaus fricties optreden.

#### *Verantwoording*

In de Stuurgroep is er onderscheid gemaakt tussen het probleem dat politici met verantwoording hebben en dat van ambtenaren. Politici hebben een rechtvaardigingsgrondslag nodig. Dat vergt een inhoudelijk gedeelde opvatting over de relatie van middelen die je inzet tot de doelen die je wilt bereiken. Ambtenaren moeten kunnen specificeren waar het geld gebleven is, ze moeten als het ware zorgen dat 'de bonnetjes' er zijn. Als je inzet van middelen in politieke zin wilt verantwoorden dan is het onvermijdelijk om een breder begrip van 'verantwoording' te gebruiken: 'accountability'. Accountability betekent dan bijvoorbeeld dat je aannemelijk kunt maken dat er op een bepaald punt van de interventie reflectie heeft plaatsgevonden over de te volgen koers, en dat je kunt aangeven welke argumenten welk gewicht hebben gekregen in die reflectie. Accountability kan ook een veel meer procesmatig karakter krijgen doordat er dialoog met beleidsactoren wordt ingebouwd. Auditing en visitatie zijn voorbeelden van dergelijke procedures.

*Terug naar de vraagstelling: program van eisen*

In dit stadium van ons betoog is het goed om terug te komen op de vraagstelling van het onderzoek. De in de onderzoeksopzet gebruikte vraagstelling heeft de casuïstiek (de drie gevalsoomschrijvingen) en de discussies in de Stuurgroep gestuurd. Deze vraagstelling was gericht op het inventariseren van materiaal en inzichten ten aanzien van de problematiek. Dit materiaal is neergelegd in deze rapportage.

Het begrip 'terreinverkenning' heeft in de historie van de opdrachtgever, Stichting De Meeuw een specifieke invulling gekregen. Een terreinverkenning in die traditie is een zoektocht naar bruikbare inzichten en manieren om die inzichten tot gelding te brengen. Het is dan ook logisch dat we in deze rapportage willen proberen een stap verder te zetten en te komen tot een aantal lijnen waarlangs je integraal beleid en uitvoering zou kunnen ontwikkelen. Om dit deel van onze terreinverkenning te sturen grijpen we terug op de onderzoeksopzet. Deze opent met de volgende tekst:

*In Rotterdam bestaat er vanuit verschillende beleids-gremia steun voor sociale investeringen via integrale werkwijzen. Het realiseren van samenhang tussen uitvoerende organisaties, het doorbreken van bestuurlijke en ambtelijke verkokering, het meer duurzaam investeren op het sociale domein en het terugdringen van de 'projectencarroussel' hebben volop de aandacht. Op het uitvoerende niveau zijn er tal van activiteiten en projecten die door anderen als voorbeeld worden gezien van hoe je moet investeren in sociale processen via integrale werkwijzen.*

We destilleren uit deze tekst de volgende aangrijpingspunten:

- 1Het realiseren van samenhang tussen uitvoerende organisaties.
- 2Het doorbreken van bestuurlijke en ambtelijke verkokering.
- 3Het meer duurzaam investeren op het sociale domein.
- 4Het terugdringen van de projectencarroussel met als uitgangspunt:
- 5Het bestuderen van voorbeeldactiviteiten en -projecten om inzicht te verwerven in beleidsmechanismen die bij sociale processen aan de orde zijn.

In de vergaderingen van de Stuurgroep is het vijfde punt steeds opgevat als 'het beheren van een positieve dynamiek in sociale verhoudingen', al of niet op wijkniveau.

Een specifiek probleem dat de onderzoeksopzet nog vermeldt is dat van de bedreigde continuïteit en samenhang, als gevolg van de financieringswijze die in Rotterdam als 'projectencarroussel' bekend staat.



Deze samenhangende thematiek wordt in de onderzoeksopzet gezien als een probleem voor:

- Uitvoerders: effectieve samenwerking op uitvoerend niveau lijkt alleen met subversieve strategieën naar beleid toe te kunnen worden beschermd.
- Beleidsmakers: wil beleid maken niet tot een ritueel verworden dan is het de vraag hoe beleidsmakers de uitvoering moeten 'beheersen'.
- Politici: het is mogelijk dat samenwerking op uitvoerend niveau effectief is, maar daarmee is investeren daarin politiek nog niet gemakkelijk te verantwoorden.

In de vergaderingen van de Stuurgroep is in aanvulling hierop nog aandacht gevraagd voor de positie van burgers in dit verhaal. Een geslaagd project hoeft nog niet tot een ander gevoel bij burgers te leiden over hun leefsituatie. Als je de burger centraal wilt stellen, wat betekent dat dan voor interventies op wijkniveau?

In de discussies in de Stuurgroep is gaandeweg het inzicht gerijpt dat de opgave niet zozeer is 'hoe breng je samenhang tot stand op uitvoerend niveau?' maar veeleer 'hoe kan beleid de zich ontwikkelende samenhang in de uitvoering en positieve sociale dynamiek op wijkniveau beschermen, faciliteren en instrumenteren?'. Vandaar dat we de volgende vraagstelling zouden willen hanteren:

*Op welke manier kan beleid integrale uitvoering op het gebied van sociale processen faciliteren en instrumenteren?*

Uit de voorgaande bespreking van de onderzoeksopzet en van de discussies in de Stuurgroep komt een aantal eisen naar voren waaraan het antwoord op deze vraag zou moeten voldoen:

1. Samenhang in de uitvoering.
2. Een positieve dynamiek in sociale processen.
3. Doorbreken verkokering: ambtelijk en bestuurlijk, horizontaal en verticaal.
4. Geen discontinuïteit in financiering op administratieve gronden.
5. Een goed 'beheer' - in de betekenis van faciliteren en instrumenteren - van sociale dynamiek.
6. De burger centraal.

#### *Eis 1: Samenhang in de uitvoering*

In de gevalsbeschrijvingen hebben we gezien dat samenhang in de uitvoering veel minder vanuit het beleid wordt opgezet dan dat het 'spontaan' gestalte krijgt op het uitvoerende niveau. Op grond

van specifieke lokale of tijdsgebonden omstandigheden ontstaan er samenwerkingsrelaties, worden er inhoudelijke thema's aangeboord, worden aanpakken ontwikkeld, doen zich kansen voor of nieuwe problemen enzovoort. Of er samenhang ontstaat in de uitvoering heeft veel te maken met de chemie die tussen actoren ontstaat. Daarbij spelen 'trekkers' een belangrijke rol. De vraag of er tussen 'trekkers' en 'volgers' een dynamiek ontstaat is belangrijk. Overal reageren mensen op wat anderen doen. Ze stemmen agenda's op elkaar af, wisselen ideeën uit, gebruiken elkaars hulpbronnen.

Wie de trekker is kan aan veranderingen onderhevig zijn. Succesvolle trekkers maken vaak carrière, en verdwijnen uit de wijk. Of hun netwerk blijkt afhankelijk te zijn van een bepaald stelsel van beleidsprogramma's, en als die verandert raken ze de basis van hun succes kwijt. In die omstandigheden is het de vraag of er binnen de wijk iemand opstaat die de trekkersrol overneemt. Samenhang in de uitvoering is dus duurzaam als er een zodanige configuratie is dat anderen de rol van trekker overnemen bij veranderende omstandigheden.

Een positie die meer analyse verdient is die van 'volger'. Niet iedereen die op wijkniveau actief is volgt de initiatieven die er genomen worden. Er zijn ook 'afzijdigen'. Samenwerking wordt bevorderd als de partners bereid zijn om hun eigen agenda door de ander te laten beïnvloeden. Besteed je te weinig aandacht aan 'volgers' en 'afzijdigen', dan hangt de hele ontwikkeling op één persoon.

We hebben het over 'persoonlijke factoren'. Maar hebben we het ook over 'charisma'? Bij succesvolle projecten blijkt vaak, maar niet altijd een persoon de trekker te zijn die door anderen als 'charismatisch' wordt omschreven. Onze indruk is dat 'trekkers' niet altijd charismatisch hoeven te zijn om tot samenhangende uitvoering te komen. Ze kunnen wel een 'manier van zijn' hebben die hen een betere toegang tot bepaalde doelgroepen geeft, of die hen in staat stelt een brugfunctie te vervullen. Charismatici hebben waarschijnlijk meer kans om toegang te krijgen tot bovenwijkse beleidsmakers en -programma's, maar dat staat in beginsel los van hun rol op uitvoerend niveau. Het lijkt echter preciezer om de rol van *persoonlijke* factoren te benadrukken, zonder dat het noodzakelijkerwijs om charisma hoeft te gaan.

Samenhang in de uitvoering heeft een 'standaardoplossing': een geïstitutioniseerd overleg als bijvoorbeeld een stuurgroep. Stuurgroepen zijn nodig voor het draagvlak van interventies en als overlegplatform tussen instanties en/of beleidsniveaus. Maar ze garanderen niet een inhoudelijke betrokkenheid op de totale wijk<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup>In Fortuin (1998) is dit onderscheid uitgewerkt.

Wat voor soort stuurgroep heb je nodig? Een met mensen met een dubbele manier van kijken: varifocus.

Maar je hebt ook nodig dat de stuurgroep niet alles dekt wat er gebeurt. Er moet buiten de stuurgroep om dynamiek blijven die invloed heeft op de stuurgroep. Als de wijk een netwerk is dan moet je niet proberen het netwerk tot een knooppunt te reduceren. Kortom, breng niet alles terug tot één punt. Zorg voor spanning in het netwerk. Een netwerk is sterk omdat onder wisselende omstandigheden wisselende knooppunten zullen reageren. Maak je netwerken al te consistent, dan verliezen ze hun regulatief vermogen.

Ook met een analyse waarin de wijk als geheel, inclusief het 'wijkgevoel' van de mensen die er wonen en werken, centraal staat kan bijdragen aan dynamiek. Die analyse moet blijven inwerken, 'van buitenaf', op interventies. Het 'wijkgevoel' berust niet bij een bepaalde actor - ook niet exclusief bij bewoners - maar is een kwaliteit van een netwerk.

Verder moet je letten op 'zwakke signalen'. Er zijn altijd mensen die in het defensief gedrongen zijn, die niet betrokken zijn. Je kunt het bereik van je interventies vergroten door die belangen te confronteren met de interventies, of door ze in eerste instantie hun eigen dynamiek te laten maken.

Drie aanbevelingen dus:

- Een netwerk is een netwerk: reduceer het wijknetwerk dus niet tot een knooppunt in een netwerk. Eenduidigheid, homogeniteit of consistentie is geen eis, er moet ruimte blijven voor 'zwakke signalen'.
- Zorg ervoor dat steeds sectorale deskundigheid op deelproblemen geconfronteerd wordt met 'het wijkgevoel' en de wijkanalyse van de mensen die er wonen en werken.
- Zorg ervoor dat 'zwakke signalen' zichzelf kunnen ontwikkelen. Lijf ze niet in, maar confronteer ze. De uitslag van de confrontatie kan samenwerking zijn, maar dat hoeft niet. Soms is 'apart ontwikkelen' beter.

En wie moet dit bewaken als het geen stuurgroep of geen dienst/instelling is? De bewoners, de doelgroepen, de uitvoerend werkers onder regie van de deelgemeente. Daarbij bestaat er geen alternatief voor levende sociale interactie.

### *Eis 2: Een positieve dynamiek in sociale processen*

Een criterium dat veel beleidsmakers aanhalen als ze het over succesvolle aanpakken hebben is 'positieve dynamiek in sociale processen'.

- Vanuit de deelgemeente Hoogvliet wordt opgemerkt dat alle projectaanpakken nooit positieve reacties opleveren vanuit de burgers op de inzet van de deelgemeentelijke politiek. Nu, met het Grote Stedenbeleid, spreken mensen wel deelgemeentebestuurders aan, wordt

gesteld.

-De portefeuillehouder van de deelgemeente Noord over Silk: "het product is niet '30 tevreden moeders en 15 kinderen op school'. Het proces in het gezinssysteem, en in het schoolsysteem, dat is het product. Dat moet je dus op een of andere manier als effect of als resultaat kunnen beschrijven. Daar heb je als kleine organisatie, als SILK, nooit de tijd, het geduld en de energie voor. En dat zou een keer moeten gebeuren".

-Bij het Mentoraat Schoolverlaters blijkt tijdens het onderzoek dat er ook veel AMA's deelnemen. Dat biedt kansen voor relaties met andere beleidsterreinen (vluchtelingenbeleid). Maar daar wordt weinig mee gedaan. In het individuele bestaan van de leerlingen levert het Mentoraat veel op, maar is er meer mogelijk?

De positieve effecten van sociale interventies worden wel herkend door mensen die er dichtbij zitten, maar komen niet goed tot uitdrukking in bestaande succesmaten. Eigenlijk zou die sociale dynamiek zelf zichtbaar gemaakt moeten worden. In de Stuurgroep is gezegd dat je moet letten op de dynamiek rondom projecten, niet alleen de dynamiek erbinnen.

Om je op die dynamiek te kunnen richten is het dus nodig om het concept sociale dynamiek te ontwikkelen en er maten voor te ontwikkelen.

In de praktijk werken allerlei processen op elkaar in. Vergelijk in Hoogvliet het feit dat allochtone vrijwilligers en Melketiers meekomen met het sociaal cultureel werk, de school in. Gevolg is dat allochtonen vaker de school inkomen. Ze worden doorverwezen naar het team, en zo ontstaan er betere contacten. Het team hervindt het plezier in het werk, zodat uiteindelijk het primaire proces erbij gebaat is. Dit is de manier waarop het bij De Notenkraker gelopen is. Maar het hoeft absoluut niet hetzelfde te lopen in een andere setting. Dit is dynamiek in het sociale proces. Die dynamiek is echter steeds uniek. Dat wil zeggen dat

deze 'beheerd' moet worden op een niveau dat voldoende nabij is om het op maat te ontwikkelen.

Hieronder geven we een onvolledige opsomming van 'soorten dynamiek' die op elkaar inwerken:

- Onder bewoners;
- Tussen bewoners en doelgroepen;
- Tussen instellingen;
- Onder professionals binnen instellingen;
- Tussen beleid en uitvoering;
- Tussen instellingen en deelgemeente;
- Tussen burgers en instellingen;
- Tussen burgers en politiek;
- Tussen deelgemeente en gemeente.

*Eis 3: Doorbreken verkokering: ambtelijk en bestuurlijk, horizontaal en verticaal*

Onder verkokering verstaan we gescheidenheid die niet productief is. Specialismen zijn niet onder alle omstandigheden onproductief. Dus wat in de ene situatie 'specialisme' heet kan in de andere verkokering genoemd worden. Precies dezelfde fenomenen kunnen productief zijn ('geen verkokering') en contraproductief.

Evenmin is verkokering het monopolie van beleidssectoren of diensten. Het bestaat ook tussen bestuurlijke niveaus, en zelfs binnen wijken tussen instellingen.

Afstemming vereist interactie. Vergelijk de manier waarop de deelgemeente Hoogvliet meer tevreden is over de dienstverlening van De Meeuw sinds er een functionaris van De Meeuw binnen de deelgemeente gestationeerd is.

Je moet voorkomen dat plannen, middelen en personeel teveel in één hand terechtkomen. Daarmee sluit je de uitvoering op in een monolithisch, homogene omgeving, en beleidsmakers die moeten sturen gaan achterover leunen omdat 'alles al is geregeld'.

In de Stuurgroep is de gedachte geopperd dat centrale stedelijke diensten niet zozeer 'teveel geld' hebben als wel 'teveel centrale mensen' die allemaal hun productie aan ideeën willen leveren. Die mensen 'binden' beschikbare budgetten voor beleidsprogramma's, zodat er voor initiatieven die 'van onderop' belangrijk gevonden worden geen ruimte meer overblijft.

Het omgekeerde geldt ook. Je moet niet op wijkniveau een ouwe-jongens-krentenbroodsfeer creëren waarin men elkaar de bal toespeelt. Er moet een noodzaak blijven om je naar andere beleidsniveaus toe te profileren, om ingangen te forceren naar diensten toe, om je inzet van middelen te verantwoorden, om je eigen probleemdefinitie te toetsen aan die van anderen.

Dat geldt ook naar burgers toe. Je kunt als wijkinstellingen wel een goede relatie hebben

met een groep burgers, maar je moet gedwongen worden om steeds te toetsen of je niet gemonopoliseerd wordt door die burgers. Het is ook belangrijk voor beleidsmakers om daarvoor een check te hebben.

Als er voor een ambtenaar op stedelijk niveau geen problemen meer liggen haakt hij af. Dat moet ook anders kunnen: er moet voor beide partijen een premie op staan als er samen met een ambtenaar nagedacht wordt over inhoudelijke problemen of over schakeling tussen problemen en hulpbronnen (beleidsprogramma's, potjes, instanties die met dezelfde dingen bezig zijn).

Ook op beleidsniveau heb je ambtenaren nodig met een 'dubbele loyaliteit': naar hun eigen beleidssector toe en naar integrale sociale processen toe (tezamen met mensen die een brede en een engere blik kunnen combineren: varifocus).

Om het probleem van 'verkokering' op wijkniveau in het perspectief van een sectorale beleidsstructuur te kunnen plaatsen hebben we het nevenstaande schema uitgewerkt.

Uitvoerend werkers zitten in dit schema op de kruising tussen hun 'beleidskolom' en de integrale infrastructuur op wijkniveau. Ze worden afgerekend binnen hun sector op de sectorale kerndoelen. Maar er is ook nog de intersectorale samenwerking op wijkniveau. Uitvoerders hebben met elkaar gemeen dat ze niet alleen investeren in sectorale doelen, maar ook in sociale samenhang, in draagvlak voor hun interventies, in het werken met buurtmoeders, in toegang tot moeilijk bereikbare doelgroepen enzovoort. Een goede inbedding in de wijksamenleving is niet alleen in het belang van de eigen sectorale kerndoelen, ook andere sectoren profiteren van zo'n netwerk. Dat wordt in het schema gesymboliseerd doordat de poppetjes steeds twee kleuren hebben: hun 'sectorale' kleur en de gemeenschappelijke 'kleur' van de contacten met de bevolking. Op het uitvoerend niveau worden ze echter niet op de sociale investering in contacten met de bevolking afgerekend, maar op de sectorale doelen. De 'welzijnskolom' wijkt van dit patroon af, omdat welzijnswerkers eigenlijk als 'kernactiviteit' sociale activiteiten hebben. Professionals op wijkniveau worden op een deel van hun inspanningen niet afgerekend. Het gaat er niet om de sectorale afrekening te laten vallen, maar om de ontwikkeling van 'sociaal afrekenen' te stimuleren.

*Eis 4: Geen discontinuïteit in financiering op administratieve gronden*

Hoe kom je uit de projectencarroussel? Financiering kan via diverse kanalen, maar er moet wel continuïteit zijn als die nodig of gerechtvaardigd is. Zoals het nu is maken sommige mensen op het uitvoerend niveau hun eigen continuïteit door hulpbronnen op creatieve wijze te benutten, zonder al teveel respect voor de eigen bedoelingen van die hulpbronnen. Zo ontstaan coalities waaraan een zeker opportunisme niet vreemd is.

Er zijn twee scenario's denkbaar. Ten eerste dat dit 'subversieve' patroon verder ontwikkeld wordt. Je kunt verwachten dat daar een zekere corrumperende werking van uit zal gaan op beleidsdenken. Wat ook de bedoeling van een convenant van de gemeente met het Rijk is, inventieve uitvoerders benutten het convenant dan toch uitsluitend voor hun eigen agenda. Dat lijkt principieel een onwenselijke situatie. Bovendien zullen op zich talentvolle, maar niet naar beleidskaders toe opererende uitvoerend werkers onzekerheid blijven houden over de financiering van - op zich goede - projecten of activiteiten.

Het tweede scenario is dat de uitvoering en hulpbronnen aan elkaar gekoppeld worden door beleidsactoren die vooral 'schakelen' en 'fricties monteren'. Inspiratie kan gevonden worden bij sommige projectleiders Grote Stedenbeleid, bij het idee van 'wijkmanagers', 'wijkmakelaars' etcetera. Gezien het sterke gebiedsgerichte karakter zal ook de deelgemeente een specifieke positie in dit proces moeten hebben.

*Eis 5: Een goed 'beheer' - in de betekenis van faciliteren en instrumenteren - van sociale dynamiek*

Processen op wijkniveau zijn complex:

- Plaats-/situatiegebonden;
- Tijdgebonden;
- Persoonsgebonden.

Een functionele benadering van beleid maken kan niet met deze drie factoren omgaan. Daarbij is er nog een factor: het gaat om processen. Dat wil zeggen dat er problemen opduiken die niet voorzien zijn, en die in eerste instantie niets met de interventie te maken hoeven te hebben. Er komen actoren op die niet voorzien zijn, er haken actoren af, in de beleving van het publiek verschuiven prioriteiten, er komt geld de wijk binnen via een tot dan toe onbekend Europees programma, volkomen onverwacht slaat er ergens de vlam in de pan zodat de wijk ineens in de mediabeleving het brandpunt van alle sociale ongenoegen vormt, enzovoort.

Als je als beleidsmaker wilt dat beleid heilzaam uitpakt op wijkniveau dan moet dat beleid aan een aantal criteria voldoen:

- Je moet iets *doen*. Beleid maken zonder praktijk slaat nergens op. Misschien is hier de ervaring

rond Grote Stedenbeleid in Hoogvliet van belang: geen nota's vooraf schrijven maar concrete stappen zetten. Die genereren dynamiek.

- Je moet *leren* van wat je doet. Je kijkt hoe dingen uitpakken en pleegt op grond daarvan reflectie. Het hogere beleidsniveau kan leerprocessen faciliteren en instrumenteren.
- De reflectie moet slaan op wat zich afspeelt. Gegevens zijn indicatoren voor iets wat eronder ligt, voor een gevoel dat het de goede kant opgaat, voor een toenemende vitaliteit van de samenleving, meer regulatief vermogen. Als je gegevens verzamelt los van de vraag of mensen *ervaren* dat het beter gaat en zonder dat mensen deze vraag aan zichzelf en aan elkaar stellen dan benut je niet de potenties van het wijkniveau. Kortom, de praktijk en de reflectie moeten gekoppeld blijven.
- Het gaat om een *proces* van interventie en een *proces* van reflectie. Zowel het beleid maken als de reflectie verloopt stapsgewijs. Iedere praktische stap wordt gevolgd door - liever: gaat samen met - reflectie. Je kunt dat 'incrementeel beleid' noemen.

Niet een van de drie onderzochte activiteiten vloeit voort uit beleidsplannen die gemaakt zijn. Wel haken ze daarbij aan. Beleidsplannen vormen dus een soort strategische omgeving voor de uitvoering. Waar er iets moois ontstaat worden initiatieven op uitvoerend niveau gekoppeld aan beleidsontwikkelingen. Verder zijn er beleidsmakers die responsief omgaan met projecten die binnen de uitvoerende context positief uitpakken. In het geval van Silk is dat gebeurd door de 'frictiemonteurs', die ook een specifieke verantwoordelijkheid hebben op dit punt.

Een goed beheer van dynamiek heeft de volgende kenmerken:

- Voorop staat dat *uitvoering* integraal moet zijn. Beleid kan dit integrale aspect faciliteren. Integraal is altijd relatief, je werkt er naartoe maar je komt er nooit.
- Hogere beleidsniveaus faciliteren lagere beleidsniveaus.
- Faciliteren kan betekenen 'frictiomonteren' als diensten, sectoren of bestuurslagen op onproductieve wijze tegen elkaar inwerken. Maar niet alle 'tegen elkaar inwerken' is onproductief. Een GGD die kinderen tegen ieder gezondheidsrisico wil beschermen en het sociaal cultureel werk dat het avontuur - dus ook gezondheidsrisico's - opzoekt hebben beide bestaansrecht. Al teveel consistentie is de dood in de pot.
- Hogere beleidsniveaus faciliteren agendavorming op basis van praktijkervaringen en reflectie op die ervaringen.
- Overigens bestaan er geen *exclusieve* verantwoordelijkheden. Agendavorming is een netwerkverantwoordelijkheid: iedereen denkt na over zijn werk. (Deelgemeentebestuurder: "het interesseert me niet of ik de *bevoegdheid* heb, ik heb de *verantwoordelijkheid*").
- Hogere beleidsniveaus faciliteren de ontwikkeling van instrumenten. Bijvoorbeeld verantwoording



van interventies in termen van sociale dynamiek.

- Nabij bestuur en nabije aansturing schakelen tussen uitvoering en hogere beleidsniveaus en tussen uitvoering en diensten.
- Hoeveelheden middelen en infrastructuur moeten op wijkniveau afgestemd zijn. Als er financiële impulsen van hogerhand komen heeft dat zin als de wijk het geld qua infrastructuur ook 'weg kan zetten'. Zo niet, dan komt er met het geld een projectleider mee die het geld besteedt en de infrastructuur passeert. Is de projectleider en het budget na een paar jaar weer weg, dan is de sociale infrastructuur een woestijn. Op wijkniveau moet de sociale infrastructuur zodanig ontwikkeld worden dat die in staat is om toekomstgericht te investeren.
- Je hebt beleidsmakers nodig met 'gevoel voor het kleine en het grote' tegelijkertijd. Ook op het stadhuis. Mensen met een klein project moeten binnen kunnen komen.
- Heb *aandacht* voor succesvolle activiteiten (ook als ze klein zijn) en *investeer* in de omgeving ervan. Succesvolle activiteiten groeien vaak tegen de verdrinking in. Je hoeft daar als beleidsmaker niet bovenop te gaan zitten. Je kunt ze echter versterken door de doorwerking naar de rest van de wijk te verbeteren. Dat kan ook door verrassende verbindingen te leggen. Verder kun je proberen de duurzaamheid van de dynamiek te vergroten.
- Een constructie die het overwegen waard is zou een soort 'schakelfunctie' tussen het wijkniveau en hogere beleidsniveaus zijn. Het fenomeen 'frictiemonteur' hebben we al een aantal malen vermeld. Ook de projectleider Grote Stedenbeleid in Hoogvliet schakelt tussen het uitvoerende niveau en hogere niveaus. In de Stuurgroep is de variant van een 'wijkmakelaar' tussen uitvoering en stedelijk beleid gesuggereerd. Een concreet voorbeeld daarvan is de 'cultuurmakelaar' in Delfshaven.

#### *Eis 6: De burger centraal*

Allereerst trappen we de open deur in dat het altijd om de burger gaat, of beter gezegd: om de samenleving.

Het is eigen aan sociale processen dat ze zich in face-to-face relaties voltrekken. Daarom gaat het uiteindelijk ook altijd om kleinschalige activiteiten. Wie uitsluitend in grote getallen geïnteresseerd is moet een ander vak kiezen. Grootschalig sociaal beleid heeft altijd betrekking op heel veel kleinschalige activiteiten, maar niet op grote aantallen zonder meer.

Sociaal beleid kan nooit alle burgers omvatten. Daarom blijft het betrekken van burgers altijd een potentieel voor vernieuwing: er zijn altijd mensen die je kijkt op de dingen kunnen veranderen. De groep burgers die je organiseert is altijd eenzijdig. Je moet dus blijven zoeken

naar je eigen blinde vlekken.

Wijkgerichte processen moeten uiteindelijk altijd als neveneffect hebben dat de burgers meer vat krijgen op de sociale omstandigheden. Zo niet, dan raakt het sociale proces steeds meer afhankelijk van professionele interventies. 'De burger centraal' kan via vraagsturing, maar het is niet het enige: een burger op een voetstuk staat misschien centraal, maar ook geïsoleerd. Professionals maken net zo goed deel uit van een wijksamenleving. En burgers zijn niet allemaal praters. Daarom moet je ze ook in activiteiten betrekken en in dat kader proberen te begrijpen wat hen beweegt. Praatcircuits zijn daarvoor niet altijd geschikt.

De effectiviteit van interventies zit hem deels in het feit dat ze een 'eigen dynamiek' krijgen. Er gaan dingen verschuiven die buiten de directe werkingssfeer van het project vallen. Die dynamiek wordt vaak overgeslagen als de opbrengsten van projecten in kaart worden gebracht. Dat is een gemis, temeer omdat die juist kan samengaan met een ander 'wijkgevoel' voor bewoners.

## 4 Trampolines

In dit gedeelte willen we een aantal inzichten verwoorden die we hebben opgedaan. Het zijn 'halfabrikaten', geen kant-en-klare aanbevelingen die in concrete programma's vertaald kunnen worden maar hulpmiddelen die het denken verder kunnen brengen. Ze kunnen vooral van praktisch nut zijn als ze vastgehecht worden aan concrete beleidsprogramma's en interventies. Die programma's zijn dan de context waarin ze zich kunnen ontwikkelen.

Deze inzichten staan niet op zichzelf, ze hebben slechts betekenis in het licht van beleidsprogramma's waarin ze worden gebruikt. Vandaar dat we ze 'trampolines' hebben gedoopt: ook een trampoline heeft pas nut als hulpmiddel om te springen.

### ALGEMEEN: INTEGRALE PROCESSEN OP WIJKNIVEAU

*1Beleid 'maakt' geen sociale dynamiek, een samenleving beweegt van zichzelf. Een overheid kan gericht investeren om sociale dynamiek een bepaalde kant op te sturen, maar zij heeft maatschappelijke beweging niet van A tot Z in de hand.*

Het stimuleren van positieve sociale dynamiek heeft met de aandacht voor sociale vernieuwing, Opzoomeren en sociaal investeren een ruime traditie in Rotterdam. Daar zou op twee manieren bij kunnen worden aangesloten. Een rechtstreekse bijdrage aan sociaal investeren zou kunnen bestaan uit het ontwikkelen van een instrumentarium om sociale dynamiek beter 'op begrip' te krijgen, beter aanstuurbaar en beter verantwoordbaar te maken (in die volgorde). Maar omdat sociale interventies zich bijna steeds op meerdere beleidsterreinen tegelijk bewegen zou kunnen worden geëxperimenteerd met een productievere verhouding van sectorale en integrale activiteiten. Voorbeelden kunnen in alle drie projecten in dit rapport worden gevonden. Silk bijvoorbeeld wil de drie domeinen straat, thuis en school verbinden. In de aansturing en in de evaluatie zou rekening gehouden moeten worden met die drie domeinen in samenhang (wat overigens iets anders is dan ze 'met elkaar consistent' te maken), plus met de context van 'de wijk in de grote stad'. Van beleidssectoren mag dan verwacht worden dat ze ook nadenken over hun bijdrage aan het sociale proces op wijkniveau.

*2Een competentie waar behoefte aan is kun je 'omgaan met andersheid' noemen.*

De multiculturele samenleving is alleen een samenleving als je ook nog enig avontuur kunt ontdekken in mensen die 'anders' zijn. Leren omgaan met andersheid is een soort competentie die je niet - speciaal - op school leert, en al zeker niet uit de boeken: je leert het door het te *doen*. Positieve sociale dynamiek faciliteren betekent onder meer werken aan de voorwaarden waaronder de confrontatie met 'andersheid' nog leuk kan zijn ook.

*3'Achterstandswijken' zijn in sommige opzichten 'voorsprongswijken'.*

De multiculturele samenleving krijgt geen gestalte in de elitebuurten. Mensen in 'achterstandswijken' zijn gedwongen om met vallen en opstaan varianten van samenleven uit te proberen. Zij ontwikkelen mogelijk een sociale competentie die veel hoger opgeleide mensen met hun meer monoculturele woonomgeving en een veel functioneler gerichte achtergrond ontberen. We doelen daarmee niet op een idyllische situatie. Conflicten en sociale botsingen maken deel uit van de vitaliteit van een samenleving.

Voorts zou het ook weleens kunnen blijken dat het 'onderste segment' van de arbeidsmarkt beter gekwalificeerd is dan het meest gespecialiseerde, meest technische 'hoogste segment' als het gaat om deze primaire sociale competentie<sup>13</sup>.

WAT IS INTEGRaal?

*4'Integraliteit' is een dynamisch begrip, dat staat voor 'samenhang creëren onder wisselende omstandigheden'. Je kunt geen structuur of een beleidsprogramma bedenken dat integraliteit garandeert, het moet van moment tot moment gecreëerd worden onder steeds wisselende omstandigheden.*

*5Integrale interventies hebben altijd een meervoudig - positief en elkaar versterkend - effect. Oplossen van (individuele) problemen moet hand in hand gaan met competentieverhoging van burgers, competentieverhoging van professionals en met positieve (neven)effecten op andere problemen in de wijk. Ze werken preventief in die zin dat ze het regulatief vermogen*

---

<sup>13</sup> Masson (z.j.) beschrijft hoe een binnenterrein met name dankzij de 'niet-professionele' opstelling van een beheerder van een aanliggend gebouw gerevitaliseerd raakt.

*van de lokale samenleving versterken. Het gaat om een lange termijnstrategie. Verder moeten interventies uitzicht bieden op minder noodzaak tot professionele, 'curatieve' ingrepen in de toekomst: dweilen en de kraan dichtdraaien.*

Professionele voorzieningen zijn in dat toekomstbeeld niet uitsluitend bezig zich temidden van alle turbulentie staande te houden, maar ze 'bouwen' ook. Interventies kunnen alleen maar dit soort effecten hebben als ze een 'eigen dynamiek' veroorzaken buiten het eigen target ('in de ruimte'), en een dynamiek die de tijdsgrenzen van het project overschrijdt ('duurzaamheid').

*6Bij integraal interveniëren gaat het om het productief maken van verschillende manieren van kijken naar problemen, behoeften of wensen van bewoners en/of wijken. Varifocus - dichtbij en veraf - willen en kunnen kijken is een vereiste.*

Dit veronderstelt het toelaten van een kijkje in - en discussie over en reflectie op - ieders keuken, en daarbuiten, waar de mensen het gerecht moeten eten. Je moet de spanning tussen de verschillende perspectieven niet wegnemen, enerzijds moet je elkaar kunnen vertrouwen maar anderzijds moet er ook competitie zijn.

#### INTEGRAAL BELEID: SAMENHANG OP WIJKNIVEAU

*7Niet alleen de samenleving beweegt vanzelf. Hetzelfde geldt min of meer voor beleid. De samenloop van beleidsontwikkelingen, van problemen en kansen op het uitvoerende niveau is op hogere beleidsniveaus niet volledig te beheersen.*

Daarbij spelen ook nog persoonlijke factoren een rol. Inspirerende mensen worden meestal niet 'gepland' op het uitvoerende niveau ingezet. En er wordt al helemaal niet planmatig omgegaan met de onderlinge verhoudingen tussen verschillende personen die in een samenwerking betrokken zijn. Niettemin zijn het juist deze factoren die samenhang op wijkniveau kunnen stimuleren.

Om samenhang op wijkniveau begripsmatig te vatten is het ketenbegrip van Schuyt nuttig. Met name de notie dat actoren in de 'keten van instellingen' (schakels dus) niet alleen op het niveau van de schakels moeten denken, maar op het niveau van de keten. Aangezien de keten niet compleet is zonder de burgers moet dus ook altijd hun perspectief - en dat betekent *meerdere* conflicterende perspectieven - tot zijn recht komen. Dat is van belang in de aansturing (vraagstu-

ring), in de verantwoording (bijvoorbeeld via consumentenpanels) maar ook in de interventie zelf (via paraprofessionals, vrijwilligers, deelnemers aan activiteiten).

*8Beleid dat integrale uitvoering faciliteert moet allereerst een goed inzicht hebben in lokale omstandigheden. Een instrumentarium daarvoor ontbreekt praktisch volledig.*

Te denken valt aan een begrippenkader: wat is 'goede samenwerking'; aan meetinstrumenten: hoe meet je het rendement van een investering in een netwerk, welke partner draagt hoeveel bij; en aan aansturings- en verantwoordingsprocedures: hoe stuur je een netwerk aan als je 'slechts' een partner bent in een groter geheel, en hoe verantwoord je je eigen bijdrage aan een klus waar iemand anders voor verantwoordelijk is? Een dergelijk instrumentarium bestaat wel voor sectorale, maar niet voor integrale uitvoering.

#### INTEGRAAL BELEID OP WIJKNIVEAU: BEHEER VAN POSITIEVE DYNAMIEK

*9Verstandig omgaan met sociale dynamiek betekent een goed oog ontwikkelen voor sociale beweging. Iedere actor moet daarbij zijn verantwoordelijkheid nemen en zijn beperkingen kennen. Verschillende benaderingen, soms zelfs tegenstrijdige benaderingen, hebben daarbij bestaansrecht. Consistentie kan daarbij soms minder wenselijk zijn dan pluriformiteit.*

Aandacht voor omgeving, uitstraling in de tijd en in de ruimte, voor heterogene posities is van belang om dynamiek vast te houden. Verder past er een analyse in van de context waarbinnen het succesvolle project zich bevindt, dan wel het ontwikkelen van instrumenten om die analyse uit te voeren.

*10Positieve dynamiek beheer je door responsief in te gaan op de activiteiten van 'trekkers'. Je moet luisteren naar wat zij nodig hebben. Maar de meeste aandacht verdient de omgeving van zulke activiteiten: waar zitten mensen die genegeerd worden of in een concurrentiepositie gebracht, zijn er ook kansen voor anderen die nog niet gezien worden? Waar zit het sociale kapitaal in de wijk nog meer, kunnen er spannende allianties gesloten worden of kan er juist een wedstrijdelement ingebracht worden?*

Je mag ervan uitgaan dat mensen die activiteiten eigener beweging hebben opgestart en die hun eigen netwerken hebben gevormd het beheer over hun eigen terrein aankunnen. Het helpt waarschijnlijk niet als beleidsmakers juist die mensen op de nek gaan zitten. Maar deze trekkers gaan wel uit van hun eigen perspectief. Sommige belangen kunnen daarbij over het hoofd gezien worden. Kleine veranderingen in beleidscontexten, of het krijgen van een andere baan kunnen dan grote gevolgen hebben. Beleidsmakers kunnen andere belangen inbrengen in die 'strategische omgeving', bijvoorbeeld door juist daar activiteiten op te starten of de eis van samenwerking te stellen.

Een andere specifieke inbreng van beleidsmakers is het maken van aansluitingen met beleidsprogramma's, waardoor extra faciliteiten kunnen worden gemobiliseerd.

*11 Beginnen bij het wijkniveau betekent dat je veel complexiteit kunt omzeilen, die voortkomt uit de tijd-, plaats- en persoonsgebondenheid en uit het proceskarakter van integrale interventies. De schaal van het wijkniveau is zo klein dat je als 'stuurder' de complexiteit kunt behappen. Je hebt dus niet de omweg van een functionele benadering nodig waarbij je persoonlijke, toevallige en historische factoren weg moet poetsen.*

*Het geschikte niveau om deze 'integratie die past bij specifieke omstandigheden' te laten plaatsvinden is de deelgemeente.*

De deelgemeente zou haar eigen bestuurlijke model verder moeten ontwikkelen in plaats van het gemeentelijke model te kopiëren. Zo'n model zou je 'nabij bestuur' kunnen noemen (In Rotterdam wordt meestal over 'operationeel niveau' gesproken). De gemeente blijft meer functioneel, meer op afstand, meer voorwaardenscheppend sturen, maar investeert onverminderd in interactie met 'de basis'. Op die manier ontstaat niet alleen een schaalvoordeel, maar ook een principieel voordeel: je combineert de voordelen van twee manieren van sturen en ze kunnen corrigerend blijven ten opzichte van elkaar.

Dit alles betekent niet dat er stedelijk achterover geleund kan worden. Beleid opbouwen vanuit het uitvoerende niveau betekent een enorme omslag in benodigde structuren en instrumentarium. Het schakelprobleem tussen het wijkniveau en de stad hebben we in het schema op pagina 67 weergegeven.

*12 In de stedelijke verantwoordelijkheid past visie-ontwikkeling ten aanzien van dwarsverbanden tussen verschillende beleidsdomeinen, het stimuleren van een 'dubbele loyaliteit' van stedelijke diensten (naar hun eigen functionele specialisme enerzijds en naar het 'wijkniveau' anderzijds), het ontwikkelen van een 'infrastructuur om te leren van opgedane ervaringen'. Het Kenniscentrum sociaal investeren is daarvan een voorbeeld. Verder kan op beleidsniveau geïnvesteerd worden in het versterken van de relatie tussen fysieke, economische en sociale structuur: 'hoe zijn fysiek georiënteerde diensten gevoelig te maken voor sociale behoeften?'*



## 5 Tot slot: balanceren tussen klein en groot

In de traditie van de opdrachtgever voor dit onderzoek, Stichting De Meeuw, hebben we een 'terreinverkenning' uitgevoerd. Het resultaat is inderdaad een verkenning van problemen en mogelijke oplossingsrichtingen. Maar ook wanneer dit onderzoek geen terreinverkenning was geweest zou de opbrengst nog geen blauwdruk zijn. Het is inherent aan sociale processen dat ze zich uiteindelijk niet laten dwingen. Mensen hebben altijd een keuze en ze geven altijd zelf gestalte aan hun bestaan. Ze kiezen dus ook altijd positie ten opzichte van beleidsprocessen of van sociale processen in hun omgeving. Structuren zijn daarom ook altijd maar voorlopig en onvolledig. Dat geldt niet alleen voor sociale processen in de samenleving, maar net zo goed voor beleidsprocessen en processen in de uitvoering. Daarom zal iedere situatie op zijn eigen merites bekeken moeten worden, in het licht van actuele mogelijkheden en beperkingen. Geen enkele trampoline behoedt je voor een verkeerde sprong. Niettemin willen we in dit laatste hoofdstuk proberen om onze gedachten in een iets concretere vorm te gieten. We zullen daarbij aansluiten op het 'schakelprobleem' tussen sectorale dienstverlening en integrale processen, tussen 'horizontaal en verticaal'; we hebben dat eerder aangeduid.

### *Het kleine initiatief en het grote beleid*

Het basismateriaal voor integraal beleid ligt bij de uitvoering. Daar wordt al werkend samenhang aangebracht. In die zin is niet integraal *beleid* wenselijk, maar integrale *uitvoering*. Het past ook bij dit respecteren van het uitvoerende niveau dat onderkend wordt dat veel integrale interventies eerst worden gedaan en dan pas bedacht.

Tegelijkertijd is dit een eenzijdige voorstelling van zaken. Er bestaan veel voorbeelden van beleid dat een inspiratie is geweest voor uitvoerend werkers, en dat ook heeft geleid tot praktische 'uitvindingen'. Dat beleid laat over het algemeen veel ruimte aan actoren om de eigen verantwoordelijkheid te nemen, het daagt anderen uit om hun beste beentje voor te zetten, legt nieuwe verbindingen tussen beleidsthema's en -netwerken. Veelal geeft het ook bestaande ideeën een impuls.

Een apart aandachtspunt is de verhouding tussen kleinschalige initiatieven op wijkniveau en de programmering van stedelijke diensten. We hebben gezien dat dergelijke initiatieven het veelal afleggen tegenover het overwicht van landelijke programma's en de eigen agenda's van stedelijke diensten. In eerste instantie is hier natuurlijk de positie van de burger van belang.

'De burger centraal', het is snel gezegd. Maar welke voorzieningen worden er getroffen om de stem van de burger door te laten dringen tot het aanbod van stedelijke diensten? Er zouden

tegelijkertijd twee soorten sturing van dienstverlening moeten bestaan: politieke aansturing ('van boven') en vraagsturing van onderop. Vraagsturing vatten we daarbij niet op als 'men vraagt en wij draaien', maar wel als een serieuze invloed van burgers op het aanbod. Als vastgesteld wordt dat kleine projecten grote moeite hebben om stedelijk binnen te komen dan hebben de kleine structuren blijkbaar slecht toegang tot de grote structuren. Een soort 'interne vraagsturing' binnen diensten die op wijkniveau opereren kan daarbij helpen. Verder hebben we gezien dat de deelgemeente relatief vaak als pleitbezorger van dergelijke kleine initiatieven optreedt. Er zijn goede ervaringen met detachering van stedelijke functionarissen op wijkniveau (De Notenkraker), en de formule van het frictiemonteren is bij Silk productief gebleken. Dat zijn allemaal manieren om het gewicht van het kleinschalige te versterken. De centrale opdracht is 'aansturing' en 'vraagsturing' bij elkaar te laten komen.

Het gaat er daarbij niet om het wijkniveau of 'het kleine' heilig te verklaren. Wel moet de balans, die nu nog steeds sterk naar het grote beleid doorslaat, zodanig worden aangepast dat de kleinschalige initiatieven meer overlevingskansen hebben. In de confrontatie tussen 'het wijkniveau' en 'het grote beleid' moeten dus elementen van een verdelende rechtvaardigheid ingebracht worden.

Een begin van een rolverdeling zou dan als volgt kunnen worden geformuleerd:

- Op gemeentelijk niveau (B&W): sturen op doelen (strategisch niveau).
- Stedelijke diensten: facilitering, dienstverlening, vraagsturing.
- Deelgemeentelijk niveau: schakelen, makelen, frictiemonteren (tactisch niveau).
- Samenwerkende wijkinstellingen: operationaliseren, vraagsturing gestalte geven, wijkanalyse gestalte geven.
- Burgers: vraagsturing, maar ook 'verantwoordelijkheid nemen voor de sociale en fysieke leefomgeving'.

#### *Horizontaal*

De strategische wijkaanpak biedt grote mogelijkheden om integrale uitvoering te faciliteren. Het is dan wel zaak dat de integrale uitvoering heterogene trekken blijft houden, dus geen excuus wordt om een beleidsmoloch te creëren die vanuit het wijkniveau niet meer te sturen is. Belangrijke inzichten die hierbij kunnen worden meegenomen:

- Betrek ook het maatschappelijk middenveld in je acties.
- Geef projecten die niet op initiatief van diensten of vanuit 'integrale programma's gelanceerd zijn en die zich bewezen hebben minimaal gelijke kansen als projecten die wel door diensten gelanceerd worden.

- Ga uit van cofinanciering; instellingen, diensten, actoren moeten het belangrijk genoeg vinden om ook zelf te investeren.
- Probeer niet alle partijen mee te nemen, wacht niet tot *iedereen* op één lijn zit, organiseer geen dood gewicht.

#### *Verticaal*

- Organiseer responsiviteit van stedelijke diensten tegenover wat er op wijk-/uitvoerend niveau nodig is. Je kunt het ook anders en herkenbaarder formuleren: organiseer vraagsturing, en werk vraagsturing dan wat breder uit dan alleen 'men vraagt en wij draaien'. Dat vraagt om een kantelingsoperatie, omdat dat binnen diensten weerstand zal oproepen<sup>14</sup>. Er is dus beleidsdruk nodig om die kanteling door te zetten, maar op het uitvoerend niveau zal het ruimte scheppen voor een betere aansluiting met wijkvisies.
- Investeer in accountability. Een mooi procesverhaal is niet voldoende. Een zekere mate van normering en procedurering zal nodig zijn. Het gebrek daaraan zorgt er te vaak voor dat sociale argumenten het onderspit delven<sup>15</sup>. Er moet dus geïnvesteerd worden in de ontwikkeling van procescriteria. Ook dat zal de aansluiting met wijkvisies verbeteren. Je kunt 'het wijkgevoel' dan meenemen in de beoordeling van het succes van bijvoorbeeld onderwijs- of jeugdbeleid. Ook 'neveneffecten' moeten daarbij worden gespecificeerd.

#### *Verbinding horizontaal en verticaal*

- Er vinden op veel terreinen decentralisatiebewegingen plaats (bijvoorbeeld in het onderwijs). Daarbij valt er winst te behalen. Om een voorbeeld te noemen, Rotterdam zou een voorbeeldfunctie in onderwijsachterstandsbeleid kunnen krijgen als de lokale bevoegdheden benut zouden worden voor een productievere combinatie van het onderwijsbelang en het 'wijkbelang'/samenlevingsbelang. Is het een goed idee en zijn er mogelijkheden om in het onderwijs 'regeldunne' zones in te stellen? Er zou dan een win-win-win-winsituatie kunnen ontstaan doordat de kwaliteit in de uitvoering meer ruimte krijgt, de band tussen onderwijs

---

<sup>14</sup>Op de conferentie in het kader van dit onderzoek was over de stedelijke diensten de hartenkreet "ze willen aan niets meedoen wat van buiten komt" te beluisteren.

<sup>15</sup>Op dezelfde conferentie werd gezegd: "als je vraagt om ruimte voor kinderen zeggen ze 'dat is subjectief'; stel je vragen bij de ruimte voor auto's zeggen ze 'ja, maar daar zijn normen voor'".

en samenleving versterkt wordt, een meer vraaggerichte dienstenstructuur ontstaat en tegelijkertijd de druk om regelgeving te verdunnen naar landelijke kaders toe vergroot wordt.

- In de stedelijke diensten vraagsturing inbrengen houdt een koppeling in van de uitvoerende (horizontale) en de sectorale (verticale) dimensie. Een dergelijke koppeling kan de gebiedsgerichte aanpak wat meer laten doordringen in het hart van de stedelijke dienstverlening.
- Investeer in de kwaliteit van het deelgemeentelijke bestuur op de relevante terreinen.
- Doe dit alles niet van buitenaf maar ontwikkel samen met de mensen en de actoren die wat willen. Dus onder meer: niet van buitenaf naar de diensten gaan, niet van buitenaf naar sectoren als het onderwijs of de hulpverlening gaan, niet van buitenaf naar de deelgemeenten gaan met een afgerond pakket). Neem niet iedereen mee maar werk vanuit een bondgenootschap. Hou daarbij in de gaten: 'wat is ieders speelveld'; 'wat is ieders missie' (bondgenootschap) en 'wat is ieders specifieke expertise'.
- Ontwikkel je eigen deskundigheid en hou die op orde. Het gaat er niet om dat die er niet mag zijn, het gaat erom op welke manier die maximale meerwaarde oplevert in combinatie met andere processen.

## Literatuur

Dijk, Jan van 1998, *Sociale competentie*. Stichting De Meeuw, Rotterdam, mei 1998.

Fortuin, K. 1998, *Sociale infrastructuur, regie en ketenverantwoordelijkheid in de grote steden*. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

Fortuin, K. en C. Keune 1997, *Anders praten over jeugd. Naar een begrippenkader voor lokaal preventief jeugdbeleid*. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

Goderie, M. 1997, *'n Warme stuiver. Duimdrop is op zoek naar een thuis op straat*. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

Masson, K. (z.j.), *"Ongeregeld goed". Bewoners winnen (binnen-)terrein*. Stichting De Meeuw, Rotterdam.

Reijndorp, A. en J. v.d. Zwaard 1997, *Sociaal investeren Rotterdam. Kijken naar sociale processen - nadenken over het perspectief*. Rotterdam.

ROAP 1998, *Rotterdams Onderwijs Achterstanden Plan*. Rotterdam, maart 1998.

Stuurgroep Verbetering Rotterdams Bestuur 1997, *Gegeven het bestel*. Om de versterking van het bestuur in Rotterdam. Rotterdam, oktober 1997.

Vermeulen, P.O. 1990, 'De Kern van de Sociale Vernieuwing', lezing 22 februari 1990 tijdens VNG-congres. In Projectbureau Sociale Vernieuwing (1992), *Sociale Vernieuwing by Speech*. Rotterdam, juli 1992, p. 17-21.

Westbroek, I. (1996), *Mentoraat voor schoolverlaters wijst twijfelende leerlingen de weg*. Stichting De Meeuw/Stichting Werkgelegenheid in West, Rotterdam, september 1996.

## **Bijlage 1**

### **Samenstelling Stuurgroep**

Jan van Dijk (Stichting De Meeuw)  
Floor van der Matten (Stichting De Meeuw)  
Kees Masson (Stichting De Meeuw; Stichting Rotterdam-West; Erasmus Universiteit)  
Adri van de Rest (Bestuursdienst Rotterdam, Sociaal Economische Zaken)  
Els Kuijper (tot maart 1998, Gemeenteraad Rotterdam, PvdA)  
Ton Huiskens (Werken aan de Stad)  
Peter de Visser (Christelijk College Riederwaard; Stichting De Meeuw)  
Wiebe de Jong (Stichting Rotterdam-West; Erasmus Universiteit)  
Gerard Smulders (Bestuursdienst Rotterdam)

### **Samenstelling onderzoeksteam**

Rally Rijkschroeff (supervisor)  
Kees Fortuin (onderzoeker)  
Marieke Wentink (stagiaire)