

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

‘Best persons’ belichamen op geloofwaardige wijze verbinding tussen leefwereld en systeemwereld

In achterstandswijken steekt het altijd sluimerende conflict tussen leefwereld en systeemwereld per definitie de kop op. Men kan het optreden van zogenoemde best persons als een oplossing voor dit probleem zien. Zij slagen erin een brug te slaan tussen het functioneren van de bestuurlijke of professionele systeemwereld en de vragen of verwachtingen die zich in de leefwereld van wijkbewoners aandienen. Ze beschikken niet over een magisch vermogen waardoor ze een oplossing vinden voor elk probleem, maar ze maken wel ernst met de waarden of idealen waar ze voor staan. Alleen op die manier kan de systeemwereld tegemoetkomen aan de materiële of immateriële verwachtingen die de bewoners van achterstandswijken koesteren.

door *Gabriël van den Brink & Laurens de Graaf*

Van den Brink en De Graaf zijn als respectievelijk hoogleraar maatschappelijke bestuurskunde en universitair docent bestuur en beleid verbonden aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur van Tilburg University.

IN HET AFGELOPEN DECENNIOUM zijn er diverse beleidsevaluaties verschenen over de aanpak van de zogenoemde probleemwijken. In die evaluaties wordt veelal gesproken over ‘best practices’, verwijzend naar een aanpak die zijn effectiviteit heeft bewezen. Dit artikel gaat niet over deze best practices, maar over ‘best persons’: personen die in staat zijn om anderen aan

zich te binden, en die binnen de wijkaanpak opvallen door hun onorthodoxe aanpak en doordat ze een zichtbaar resultaat boeken.

Wat onderscheidt best persons van gewone professionals? Hoe slagen zij erin het verschil te maken? Voordat we op het handelen van de best persons zelf ingaan,¹ moeten we een abstractere kwestie behandelen, te weten het verschil tussen leefwereld en systeemwereld.² Dat is nodig omdat de meeste professionele organisaties de trekken vertonen van een systeemwereld, terwijl de bewoners daarop reageren vanuit hun leefwereld.

PROBLEEMWIJKEN

Het contrast tussen systeem- en leefwereld is op vele terreinen van het moderne leven merkbaar. Het wordt evenwel acuut wanneer zich ernstige problemen aandienen. Wie bijvoorbeeld een afspraak met de dokter heeft, zal rustig op zijn beurt wachten zolang het om bescheiden ongemakken gaat. Het wordt anders wanneer we aan een ernstige ziekte lijden, wanneer we naar de EHBO moeten of wanneer het leven van een dierbare wordt bedreigd. Dan wil iedereen direct worden geholpen en moeten alle regels aan de kant. Een ander voorbeeld is het geval waarbij de gemeenteraad op democratische wijze besluit om in onze wijk een opvangcentrum voor drugsverslaafden te vestigen. Normaal gesproken leggen wij ons neer bij een democratische besluitvorming en respecteren wij de wethouder. Wanneer we echter het gevoel krijgen dat het opvangcentrum de veiligheid van onze kinderen bedreigt of de omzet van ons bedrijf, worden we minder inschikkelijk. Met andere woorden: het altijd sluimerende conflict tussen leefwereld en systeemwereld vlamt op wanneer we met een serieus probleem worden geconfronteerd.

Welnu, dat is in achterstandswijken per definitie het geval. Deze wijken kenmerken zich immers door het feit dat ze niet door één of twee problemen, maar door een hele serie achterstanden geplaagd worden.³ De bewoners hebben niet alleen te maken met werkloosheid of een bescheiden inkomen, maar ook met overlast op straat, problemen van relationele aard, moeilijkheden op school, inbraken of bedreigingen, krappe en versleten woningen, uitsluiting op grond van etniciteit, negatieve beeldvorming in de media, enzovoort. Er is weinig fantasie voor nodig om te begrijpen dat de waardering van bewoners voor professionele organisaties, lokale overheden en andere delen van de systeemwereld door deze cumulatie van problemen niet groter wordt. Juist doordat ze in economisch, sociaal en mentaal opzicht met vele spanningen geconfronteerd worden, komt de overlap tussen systeem- en leefwereld niet snel tot stand. Integendeel. Het heeft er veel van weg dat genoemde spanningen in deze wijken zo sterk

aanwezig zijn dat ze een bedreiging vormen voor de geloofwaardigheid van het bestuurlijke en professionele handelen.

Dit probleem wordt nog versterkt door het feit dat de vele professionele organisaties die in deze wijken werken elk een eigen systematiek volgen. Als een persoon of een gezin in ernstige moeilijkheden komt, staat er een heel leger klaar aan gespecialiseerde instellingen. De sociale dienst, Bureau Jeugdzorg, de leerplichtambtenaar, de schuldsanering, het maatschappelijk werk, de reclassering, de politie, het stadsdeel, de wijkmanager en de woningcorporatie zijn enkele voorbeelden van de vele krachten die zich beroepshalve melden bij een gezin dat in de problemen zit. Hun grootste uitdaging is dat ze moeten samenwerken. Iedereen staat een integrale aanpak voor en er zijn talloze convenanten getekend om die samenwerking te bezegelen. Maar dat doet niets af aan het feit dat professionals er een eigen systematiek op na houden en al snel langs elkaar heen werken. Dat komt niet voort uit onwil of een gebrek aan inzet; verreweg de meeste professionals vinden samenwerking juist een goede zaak. De kwestie is veeleer dat ze vanuit hun professionaliteit een andere definitie van het probleem hebben en vaak andere werkwijzen volgen. Ook dat zet de geloofwaardigheid van het bestuurlijke en professionele handelen in deze wijken op het spel.

Onze belangrijkste bewering is dat men het optreden van zogenoemde best persons als een oplossing voor dit probleem kan zien. Zij slagen er vaak in een brug te slaan tussen het functioneren van de bestuurlijke of professionele systeemwereld en de vragen of verwachtingen die zich in de leefwereld van wijkbewoners aandienen.

BEST PERSONS

Hoe kan het dat best persons bij hun werk in Nederlandse achterstandswijken zo vaak succes hebben terwijl anderen veel minder resultaat boeken? Waarom slagen zij erin het vertrouwen van de bewoners te winnen, terwijl anderen zich doodlopen op een muur van wantrouwen? En hoe kan het dat ze dit jaren volhouden, terwijl anderen al gauw de handdoek in de ring gooien? Deze paragraaf presenteert het 'geheim' achter de manier van werken van de onderzochte best persons. 'Geheim' staat niet voor niets tussen aanhalingstekens: wij denken niet dat er een magische eigenschap bestaat die maakt dat best persons bij het aanpakken van de moeilijkheden in achterstandswijken kunnen toveren. In feite heeft hun succes een viertal redenen.

De eerste is dat door ons onderzochte best persons vaak werken op het *grensvlak van systeem- en leefwereld*. Ze zijn bijvoorbeeld wel in dienst bij de woningcorporatie, het politiekorps of de plaatselijke overheid, maar ze

nemen actief contact op met wijkbewoners. Het omgekeerde gebeurt ook: mensen die sterk in de leefwereld van de wijk geworteld zijn en van daaruit contact zoeken met bestuurders of professionals in de systeemwereld. In feite pendelen best persons voortdurend heen en weer tussen beide werelden. Daardoor zijn ze in staat om de problemen die voortvloeien uit de genoemde incongruentie tussen beide werelden van een praktische

In feite pendelen best persons voortdurend heen en weer tussen systeemwereld en leefwereld

oplossing te voorzien. Dat kan alleen doordat ze voldoende speelruimte hebben én het nodige improvisatievermogen aan de dag leggen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de medewerkers van een sociale dienst die huisbezoeken afleggen om na te gaan wat op een bepaald

adres de problemen zijn. Aan de ene kant moeten zij gemeentelijk beleid uitvoeren, aan de andere kant moeten ze een open oog hebben voor de moeilijkheden waar het bezochte gezin zoal mee kampt. Zouden ze de regels van hun systeemwereld blindelings toepassen, dan wordt er niets opgelost. Uiteraard gaat ook het omgekeerde op: men kan zich niet alleen baseren op de leefwereld. Kenmerkend voor best persons is nu juist dat ze beide kanten op elkaar laten aansluiten en een oplossing zoeken die in beide werelden aanvaardbaar is. Dat vergt creativiteit en maatwerk, evenals het besef dat definitieve oplossingen zelden voorkomen.

De tweede reden heeft te maken met de individuele kwaliteiten van de best persons en hun manier van optreden. Kenmerkend is dat ze twee eigenschappen in zich verenigen die elkaar vaak uitsluiten. Hun eerste kwaliteit is dat best persons altijd een *ondernemende houding* aannemen. Ze zetten zich volledig in voor een project, ze gaan risico's en weerstanden niet uit de weg, ze laten een hoge mate van bevlogenheid zien en houden er een uitgesproken visie op na. Maar het zijn geen 'zwevers'. Ze zijn sterk gericht op het behalen van zichtbaar resultaat en grijpen elke gelegenheid aan om zaken te doen. Deze ondernemende houding staat vaak op gespannen voet met de regels, routines en procedures die de systeemwereld hanteert. De tweede kwaliteit van best persons is dat hun optreden een *grote mate van betrokkenheid* laat zien. Ze hebben een breed netwerk dat zich over diverse domeinen uitstrekt, ze spreken meerdere talen (zowel letterlijk als in metaforische zin) en leggen relaties tussen instellingen die in de regel langs elkaar heen werken. Maar het zijn evengoed mensen van vlees en bloed. Ze gaan een persoonlijke relatie met de wijkbewoners niet uit de weg, ze leggen een hoge mate van empathie aan de dag en verliezen de betekenis van het intermenselijk contact niet uit het oog. Het is vooral de

combinatie van deze twee kwaliteiten die bijzonder is: er bestaan ondernemers in soorten en maten, maar de ondernemer met een empathische houding blijkt relatief schaars. Er zijn veel professionals die betrokkenheid tonen, maar het komt veel minder voor dat zulke professionals een zichtbaar resultaat boeken. In die zin zijn de door ons onderzochte best persons niet representatief voor allen die in achterstandswijken aan het werk zijn. Ze steken duidelijk boven de 'doorsnee' uit en vertonen onmiskenbaar 'voorbeeldig gedrag'.

Het succes van best persons hangt in de derde plaats af van de vraag of er een 'fit' bestaat tussen de manier waarop ze handelen en de problemen waar bewoners van achterstandswijken mee worstelen. Men kan het ook eenvoudiger zeggen door te erkennen dat het in achterstandswijken meestal gaat om menselijke problematiek die om een menselijke oplossing vraagt. Als het probleem een kwestie van overlast gevende jongeren is, kun je wel een procedure volgen of een convenant opstellen, maar in feite heb je meer aan een agent die de juiste houding aanneemt. Als vrouwen door hun culturele achtergrond in een isolement dreigen te raken, kun je wel overleg voeren of een beleid ontwikkelen, maar in feite heb je meer aan een persoon die het vertrouwen van deze vrouwen geniet en als brug naar de buitenwereld fungeert. Met andere woorden: alleen wanneer het persoonlijk optreden van de professional past bij de aard van de problematiek is de kans op succes redelijk hoog. Daarbij kan men onderscheid maken tussen een viertal werkstijlen. Zo zijn de best persons die wij als *alledaagse doeners* hebben geduid relatief vaak in de achterstandswijken zelf actief. Ze willen zo min mogelijk last hebben van de procedures die een professionele organisatie hanteert en houden zich verre van het politieke bedrijf.⁴ Wat dat betreft zijn de best persons die we als *bruggenbouwer* aanduiden actief in een andere omgeving. Ofschoon ze nadrukkelijk met de wijkbewoners in contact staan, voeren ze veel overleg met professionele, bestuurlijke of politieke instanties buiten de wijk.⁵ Weer iets anders ligt de situatie voor de best persons die we *sociale ondernemers* hebben genoemd. Deze zijn vaak actief op het grensvlak van de achterstandswijk en een professionele organisatie, maar ze hebben relatief weinig van doen met het beleid dat de plaatselijke overheid voert.⁶ Ten slotte geldt het omgekeerde voor de zogeheten *frontliniewerkers*: deze best persons werken meestal in een gebied waar het beleid van de plaatselijke overheid en het leven van de wijkbewoners aan elkaar raken, maar zonder dat ze op een al te formele manier te werk kunnen gaan.⁷ Zo vervullen veel van de door ons onderzochte personen binnen het bestuurlijk-professionele veld een specifieke rol. Dat is echter geen ijzeren wet. Juist omdat het optreden van best persons improvisatie vereist en variatie vertoont, is die rol nooit definitief.

De vierde factor is dat best persons op de juiste wijze vanuit de systeemwereld ondersteund worden. We mogen het handelen van onze best persons niet als een louter individuele aangelegenheid opvatten. Ze hebben – nog los van de vraag of ze in dienst van de overheid zijn, door een professionele organisatie worden betaald, als zelfstandige eigen inkomsten heb-

We mogen het handelen van onze best persons niet als een louter individuele aangelegenheid opvatten

ben dan wel als vrijwilliger in de wijk aan de slag gaan – onvermijdelijk te maken met derden die zich een mening over hun werk vormen. Die mening doet er in positieve én in negatieve zin toe. Het kan bijvoorbeeld van groot belang zijn dat hun leidinggevende in de organi-

satie of iemand die bestuurlijk verantwoordelijk is voor een zekere bescherming zorgt. Bijvoorbeeld doordat deze ‘big person’ de best person uit de wind houdt wanneer er vraagtekens worden geplaatst bij diens optreden. Of doordat de best person voldoende vertrouwen en speelruimte krijgt. Of doordat er vanuit een of andere post extra financiële middelen ter beschikking worden gesteld. Wat eveneens behulpzaam kan zijn, is dat er binnen de organisatie iemand is die de bureaucratische rompslomp voor zijn rekening neemt of die zich met de formele verantwoording naar buiten belast (een ‘buddy’). Met andere woorden: onze best persons hebben, ondanks het feit dat ze vaak eenlingen lijken te zijn, een sterke behoefte aan ondersteuning door anderen. Het ontbreken van steun impliceert een groot risico, bijvoorbeeld dat hun geloofwaardigheid door kritiek van anderen onderuit wordt gehaald of dat de best person in korte tijd opgebrand raakt. In die zin kan het succes van best persons nooit helemaal los worden gezien van de manier waarop hun omgeving (ruim genomen) functioneert. Dit alles maakt duidelijk dat er vele factoren en omstandigheden kunnen zijn die bepalen hoe succesvol een best person is.

GELOOFWAARDIG HANDELEN

Nu we uiteengezet hebben op welke manier best persons in achterstandswijken te werk gaan en wat de redenen zijn van hun succes, resteert de vraag wat dit alles met geloofwaardigheid te maken heeft.

Laten we om te beginnen vaststellen dat geloofwaardigheid meer dan individuele kenmerken omvat. Op zichzelf spelen die wel een rol, zoals blijkt in de gevallen waarin we van iemand zeggen dat hij of zij niet langer geloofwaardig is. Het gaat dan om een persoon die op het ene moment A en op het andere moment B verkondigt. Of we bedoelen dat iemand weliswaar

P voorstaat, maar in de praktijk heel anders leeft. Of het gaat om een persoon die zich uitspreekt voor Y terwijl iedereen uit zijn of haar lichaamstaal kan opmaken dat de eigenlijke voorkeur uitgaat naar Z. Op individueel niveau heeft geloofwaardigheid dus van doen met zaken als eerlijkheid, betrouwbaarheid, consistentie, daadkracht en waarachtigheid. Maar vanuit een sociologisch of bestuurskundig perspectief is het niet juist om bij dat individuele niveau te blijven. We kunnen de vraag of iemand geloofwaardig is niet losmaken van de verwachtingen bij anderen. In die zin is de werkdefinitie uit het onderzoeksprogramma van de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur een beter uitgangspunt. Deze luidt als volgt: 'Geloofwaardigheid ontstaat indien producten, processen of gedragingen aan de zijde van het bestuur een overtuigend antwoord geven op belangen, waarden of verwachtingen aan de zijde van het publiek.' Het belangrijkste van deze omschrijving is dat ze geloofwaardigheid als het effect van een sociale interactie ziet. Daarbij zijn ten minste twee partijen in het geding, die elk een eigen rol spelen. We hebben enerzijds te maken met actoren op het niveau van de staat, de overheid, de politiek, het bestuur of de beleidsvorming. We hebben anderzijds te maken met actoren op het niveau van de burgerij, het publiek, de kiezers of de bevolking in haar geheel. In normatieve zin heeft deze tweede groep van actoren het laatste woord of-schoon de feiten uitwijzen dat ze realiter vaak aan het kortste eind trekken.

Het is precies op dit punt dat de toegevoegde waarde van best persons zichtbaar wordt. Zij blijken in staat een brug te slaan tussen systeem- en leefwereld. Sterker nog: ze gaan zelf voortdurend heen en weer tussen beide werelden en het is alleen op die manier dat bepaalde waarden of idealen van de systeemwereld in de praktijk gerealiseerd worden. Daarmee vormt het handelen van de best persons een even tastbare als symbolische vorm van geloofwaardig optreden. *Ze zijn als het ware zelf* het overtuigende antwoord op de verwachtingen die bewoners koesteren. Het is voor de omgeving volkomen duidelijk waar deze professionals voor staan. Ze zijn niet in de eerste plaats uit op eigen voordelen, maar stellen zich in dienst van anderen of de publieke zaak. Ze zijn eerlijk over hun doelen en over de manier waarop ze die willen bereiken. Ze doen geen beloften die ze niet kunnen waarmaken, zoals er meer algemeen maar weinig verschil bestaat tussen wat ze zijn en wat ze zeggen of tussen wat ze zeggen en wat ze in feite doen. Ze beschikken niet over een magisch vermogen waardoor ze een oplossing vinden voor elk probleem, maar ze maken wel ernst met de waarden of idealen waar ze voor staan. Alleen op die manier kan de systeemwereld tegemoetkomen aan de materiële of immateriële verwachtingen die de bewoners van achterstandswijken koesteren.

Noten

- 1 Een uitgebreide methodologische verantwoording is te vinden in: Gabriël van den Brink, Merlijn van Hulst, Laurens de Graaf en Ton van der Penne, *Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*. Den Haag: Boom Lemma, 2012.
- 2 Een uitgebreidere en geannoteerde versie van dit artikel is te vinden in Laurens de Graaf en Gabriël van den Brink, 'Geloofwaardig optreden in probleemwijken', in: Gabriël van den Brink en Stefan Soeparman (red.), *Naar een geloofwaardiger bestuur*. Den Haag: Boom Lemma, 2015, pp. 265-282.
- 3 Gabriël van den Brink, *Prachtwijken?! De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken*. Amsterdam: Bert Bakker, 2007.
- 4 Henrik P. Bang en Eva Sørensen, 'The everyday maker. A new challenge to democratic governance', *Theory and Praxis* 21 (1999), nr. 3, pp. 325-342; Frank Hendriks en Pieter Tops, 'Everyday fixers as local heroes. A case study of vital interaction in urban governance', *Local Government Studies* 31 (2005), nr. 4, pp. 475-490.
- 5 Paul Williams, 'The competent boundary spanner', *Public Administration* 80 (2002), nr. 1, pp. 103-124.
- 6 Charles Leadbeater, *The rise of the social entrepreneur*. Londen: Demos, 1997.
- 7 Steven Maynard-Moody en Michael Musheno, *Cops, teachers, counselors. Stories from the front lines of public service*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003; Casper Hartman en Pieter Tops, *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden, 2005; Catherine Durose, 'Front line workers and "local knowledge". Neighbourhood stories in contemporary UK local governance', *Public Administration* 87 (2009), nr. 1, pp. 35-49.