

De logica van het ongepaste

*Over de professionaliteit van wijkmanagers
in de onvolkomen organisatie*

drs. Rik Peeters

dr. Martijn van der Steen

prof. dr. Mark van Twist

NSOB

Vorm geven aan inhoud

Over de auteurs

Drs. Rik Peeters is bestuurskundige en politiek-filosoof. Hij is bij de NSOB werkzaam als onderzoeker en leermanager. Tevens bereidt hij een proefschrift voor over de betekenis van preventiedenken in het openbaar bestuur.

Dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en promoveerde aan de Universiteit van Tilburg op een proefschrift over de betekenis van toekomst in het openbaar bestuur.

Prof. dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

De logica van het ongepaste

*Over de professionaliteit van
wijkmanagers in de
onvolkomen organisatie*

drs. Rik Peeters

dr. Martijn van der Steen

prof. dr. Mark van Twist

2010

ISBN: 978-90-75297-12-6

NSOB . . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

Inhoudsopgave

	Vooraf	3
1	Inleiding	7
	1.1 Onderzoeksverantwoording	7
	1.2 Breder betekenis van dit essay	10
	1.3 Opzet van dit essay	12
2	De maatschappelijke context van wijkmanagers	13
3	De overheidscontext van wijkmanagers	15
4	De wijkmanager en de professionaliteit van het ‘ongepaste’	19
	4.1 Werken in het grensgebied tussen ambtelijke organisatie en maatschappelijke netwerk	20
	4.2 Analyse	24
	4.3 Passend gedrag op ‘tussenposities’	26
	4.4 Tussenfuncties en de logica van het ongepaste	29
5	De onvermijdelijkheid van de onvolkomen organisatie	33
	5.1 Voorbij taakverdeling en organisatie	33
	5.2 ‘Coping mechanisms’ voor de omgang met complexiteit	34
6	Ontwerpoverwegingen	37
	6.1 De kwetsbare positie van tussenfuncties	37
	6.2 Over passend ongepast zijn: enkele ontwerpoverwegingen	40
7	Conclusie en discussie	43
	Literatuurverantwoording	44
	Bijlage: lijst geïnterviewden	46

Vooraf

‘Waar was je? We hebben je gemist bij ons overleg’. Of: ‘Wat doe jij hier nu ineens? Sinds wanneer maak jij deel uit van deze werkgroep?’

En: ‘Ik dacht dat je ons zou betrekken. Je kunt hierin niet zomaar je eigen lijn trekken!’ Of juist: ‘Vorige keer was je bezig het standpunt van de buurt te verdedigen en nu ga je ons ineens helpen bij het uitdragen van beleid. Ik kan het allemaal niet zo goed volgen...’

Wijkmanagers, als representanten van een beroepsgroep die in dit essay aan een nadere beschouwing worden onderworpen, zijn professionals voor wie dit soort opmerkingen van collega’s uit de ambtelijke organisatie een indicatie vormen van diepliggende dilemma’s. Zij begeven zich vaak tegelijkertijd in de wereld van de wijk en in de wereld van de gemeentelijke organisatie. Hoe bewaar je dan gepaste afstand tot de organisatie waarvan je tegelijk ook deel uitmaakt? Hoe houd je verbinding met collega’s als het ook je opgave is om in gesprek met hen ‘het andere perspectief’ te representeren? Hoe kun je met goed fatsoen wegblijven uit allerlei werk- en stuurgroepen in het vergadercircuit als je ondertussen wel aansluiting wilt houden bij de pijplijn aan activiteiten in beleidstrajecten? En welk ‘verhaal’ valt er te vertellen over je meerwaarde in een bepaald dossier? Hoe voorkom je dat je het afvoerputje voor lastige kwesties wordt van de organisatie of de boodschapper die steeds het verhaal moet vertellen van het andere kamp?

Dit essay gaat over **wijkmanagers**. Wijkmanagers zijn de verbindende schakel tussen gemeentelijke organisatie en wijk; ze organiseren samenwerking met bewoners, gemeentelijke vakdiensten, welzijnsorganisaties, onderwijsinstellingen, politie, ondernemers en woningcorporaties rondom wijkspecifieke vraagstukken. Daarbij hebben ze als professionele opdracht een verbinding te leggen tussen de wereld van de wijk en de wereld van de gemeentelijke organisatie – twee werelden met een andersoortige logica en een geheel eigen dynamiek. Ze zijn aangesteld om het gezichtspunt van de wijken en hun bewoners te representeren in plaats van de beleidslogica die het handelen van de collega ambtenaren domineert. Ze zijn werkzaam in hun wijken. Ze spreken met woningcorporaties, politie, bewoners, ondernemers, gemeentelijke diensten, beleidsmedewerkers en zo nodig met wethouders. Ze proberen de vraagstukken die spelen in de wijk op te lossen, te helpen bij de uitvoering van beleid, aanspreekpunt voor bewoners te zijn, maar ook om beleidstrajecten bij te sturen en wethouders te informeren over de risico's van bepaalde ambtelijke initiatieven als dat, gegeven de stemming in de wijk, nodig is.

Dat zorgt voor professionele spanningen. Op het eerste gezicht lijkt dat wel te vermijden door een en ander vast te leggen in een functieomschrijving met bijbehorend competentieprofiel. Vastleggen waarvan je wel en waarvan je niet 'bent' creëert duidelijkheid – althans zo lijkt het. In de praktijk ligt dat evenwel anders. Want hoe leg je 'voor eens en voor altijd' vast waar je wel en niet voor verantwoordelijk bent als de kwesties waar het om gaat vaak onvoorzien zijn? En welke formele vastlegging van bevoegdheden helpt bij de aanpak van dergelijke kwesties?

Kenmerkend voor de wereld van de wijk is immers juist dat problemen zich onverwacht voordoen, in steeds andere gedaanten, dat er voor de aanpak steeds andere partijen en andere middelen gewenst zijn, en dat er bovendien niet zelden iemand nodig is die buiten de organisatie staat en tegelijk van binnenuit het beleid van de gemeentelijke organisatie kan bijsturen. Om verbinding te leggen tussen de wijk en het apparaat blijkt enige 'vrijheid' in de functie vervulling en gepaste 'afstand' tot de gemeentelijke organisatie essentieel.

Hoe dienen wijkmanagers in dit spanningsveld te opereren? Welke type professionaliteit wordt van hen verwacht? En hoe kunnen ze zich productief verhouden tot de gemeentelijke organisatie? Leuk, maar lastig. Interessant, maar ook ingewikkeld. In de woorden van een door ons geïnterviewde wijkmanager: "Het klinkt misschien wat oneerbiedig, maar wij hebben last van een 'huisvrouwensyndroom' – we regelen dat alles uiteindelijk goed loopt en voorkomen veel gedoe in de wijk, maar worden pas opgemerkt als de dingen juist niet meer 'vanzelf' goed gaan".

Maar dit essay gaat in brede zin ook over wat wij **tussenfuncties** noemen. We doen weliswaar verslag van een onderzoek naar de specifieke professionaliteit van wijkmanagers. Onze interesse gaat uit naar de vraag wat de aard en oorsprong is van de professionele dilemma's van wijkmanagers, en hoe zij – gegeven die dilemma's – een zinvolle bijdrage leveren aan de gemeentelijke organisatie. Deze wijkmanagers zijn voor ons echter ook representant van een bredere beroepsgroep binnen het openbaar bestuur: tussenfuncties. Ofwel, het type functies dat verbindingen binnen de eigen organisatie of tussen de eigen organisatie en de omgeving tot stand probeert te brengen, die niet vanzelfsprekend zijn. Dat kunnen verbindingen tussen kennis en beleid zijn, tussen politiek en ambtelijke wereld, maar bij voorbeeld ook tussen de eigen organisatie en omgevingspartijen. De reflecties in dit essay zijn dus ook gericht op de verdere professionalisering van mensen werkzaam 'tussen' twee of meerdere werelden.

Onze belangrijkste stelling (die we in dit essay zullen toelichten) is daarbij dat tussenfuncties zich inherent spanningsvol verhouden tot de wereld van de overheidsorganisatie. Deze organisatie kent zijn eigen logica, regels, voorwaarden en routines, die steeds botsen of schuren met de logica en de eisen van de andere contexten, waarin ze ook werkzaam zijn. Tussenfuncties vertonen in die zin **'ongepast' gedrag**: niet in de betekenis van 'onbeschoft', maar in de betekenis van gedrag dat zich niet conformeert aan de gebaande paden en geijkte denkpatronen van de organisatie. Niet om lastig of opstandig te zijn, maar om waardevolle perspectieven in te brengen die veelal onbenoemd blijven, en om productieve verbindingen te leggen die niet vanzelfsprekend tot stand komen.

1 Inleiding

In veel (grote) Nederlandse steden is in de jaren negentig, of anders aan het begin van deze eeuw, een vorm van wijk- of gebiedsgericht werken geïntroduceerd. Doel daarvan is het bevorderen van beleidssamenhang, het organiseren van uitvoeringsgerichte samenwerking tussen gemeentelijke professionals, het zorgen voor afstemming met maatschappelijke organisaties, het bevorderen van bewonersparticipatie in beleidsvorming en -uitvoering, en het vergroten van de toegankelijkheid en zichtbaarheid van de gemeente op het niveau van de wijk. Stuk voor stuk ambities die passen bij een gemeentelijke overheid, die niet langer wil dat problemen zich moeten voegen naar de inrichting van de eigen organisatie, maar die juist de ambitie heeft om zichzelf rond specifieke maatschappelijke problemen te organiseren (cf. Denters, 2008; RMO, 2009).

Aanvankelijk ging in het wijk- of gebiedsgerichte werken de aandacht vooral uit naar **stadsvernieuwing**, naar wat doorgaans als de ‘fysieke pijler’ wordt benoemd. Later richtte het zich ook op terreinen als welzijn en sociale vernieuwing, beheer van de openbare ruimte en openbare orde en veiligheid (Tops, 1998). Gaandeweg is zo het werkveld verbreed en kwamen er wijkmanagers, maar daarnaast ook wijkbureaus, wijkraden, en wijkwethouders met wijksprekuren (dat wil zeggen, elk lid van het college van B&W krijgt tevens een ‘eigen’ wijk toebedeeld). De wijk, zo suggereren sommigen, heeft bijna de status van ‘bestuurslaag’ gekregen en wordt volgens anderen zelfs ‘geromantiseerd’ als plaats voor probleemoplossing (RMO, 2009).

1.1 Onderzoeksverantwoording

In dit essay doen wij verslag van een onderzoek naar de **professionaliteit**, de **positionering** en de **profilering** van wijkmanagers in de gemeente Utrecht. Dit onderzoek hebben wij verricht voor de Dienst Wijken van de gemeente Utrecht. De bevindingen uit dat onderzoek zijn benut voor het vervaardigen van dit essay, dat overigens een breder perspectief hanteert dan het Utrechtse onderzoek. Op het moment van ons onderzoek (tweede helft 2009) vormt de Dienst Wijken het organisatorisch ankerpunt voor het wijkgerichte werken in Utrecht. Vanuit deze dienst worden de activiteiten in tien wijken gecoördineerd. De wijkmanagers van deze dienst zijn verantwoordelijk voor de activiteiten in de wijken zelf. Zij worden hierbij op locatie ondersteund door een eigen wijkbureau.

Ons onderzoek richtte zich op het dagelijks werk van de wijkmanagers

en de professionele dilemma's die zich daarin manifesteren, en was erop gericht inzicht te verwerven in de bijzondere karakteristieken die daarmee verbonden zijn. De centrale onderzoeksvraag luidde: **hoe is de professionaliteit van wijkmanagers te begrijpen en wat is een passende positionering en profileringsstrategie voor deze beroepsgroep in het overheidsapparaat, gegeven de spanning tussen de botsende logica's van (de burgers in) de wijk en de gemeentelijke organisatie?**

Ons onderzoek bestond daarmee uit een enkelvoudige casestudy in Utrecht, één van de grote Nederlandse steden met een lange geschiedenis van wijkgericht werken. Voor de verzameling van het empirisch materiaal zijn in totaal 26 semigestructureerde interviews gehouden in de periode juli tot en met november 2009. Twaalf daarvan bestonden uit afzonderlijke interviews met alle wijkmanagers, één assistent-wijkmanager, het hoofd p&o en de directeur van de Dienst Wijken.

Steeds werden in die interviews drie thema's centraal gesteld:

1. Positionering: Hoe verhoudt de wijkmanager zich tot andere partijen binnen en buiten de gemeente? Welke verhoudingen bestaan er en hoe zijn die te kenschetsen?
2. Professionaliteit: Wat doet een wijkmanager? Hoe ziet de dag van een wijkmanager er uit? Wat is voor een wijkmanager de essentie van de eigen werkpraktijk?
3. Profilering: Waarin komt de meerwaarde van de wijkmanager tot uitdrukking en hoe wordt dat zichtbaar in de dagelijkse bezigheden?

De veertien overige interviews zijn afgenomen bij mensen die in de directe omgeving van de wijkmanagers verkeren en die met de resultaten van hun werk te maken hebben, variërend van actieve bewoners uit de wijken tot politiefunctionarissen, medewerkers van woningcorporaties en contactpersonen van wijkmanagers in het gemeentelijke apparaat. De gedachte achter het interviewen van deze 'stakeholders' was dat hiermee een meervoudig en ook 'gespiegeld' beeld zou kunnen worden verkregen van de onderzochte werkpraktijk. Deze tegenspelers kijken er immers vanuit een andere invalshoek naar. Ook deze interviews waren semi-gestructureerd van opzet, waarbij opnieuw dezelfde thema's centraal stonden, maar nu vanuit een **spiegelbeeldig perspectief**:

1. Positionering: Hoe verhoudt u zich tot de wijkmanager en wat zijn eventuele spanningen die zich voordoen in de onderlinge verhouding?
2. Professionaliteit: Welke activiteiten zijn kenmerkend voor de werkpraktijk waarin u de wijkmanager ontmoet en waaruit bestaat zijn inbreng?

3. Profilering: Welke meerwaarde heeft een wijkmanager voor uw bezigheden, of zou een wijkmanager kunnen hebben?

Het verzamelen van deze 'gespiegelde beelden' bood ons de mogelijkheid om de professionaliteit van wijkmanagers met meer diepte te bezien: zo ontstond niet alleen een beeld van hoe de wijkmanagers zichzelf zagen, maar ook hoe anderen de wijkmanagers en hun werk ervaren en beoordeelden.

Bij alle interviews hebben we steeds gevraagd naar zo concreet mogelijke voorbeelden, die het werk van wijkmanagers illustreren. De gedachte daarachter is dat het dagelijks werk van de wijkmanager zich beter laat begrijpen aan de hand van dergelijke 'kleine verhalen', en door nadrukkelijk niet alleen te kijken naar formele functieomschrijvingen of officiële vergaderverslagen (Rosenthal c.s., 2000). Een aantal van deze kleine verhalen is in geanonimiseerde vorm in tekstboxen opgenomen in dit essay. In onze interviews met de wijkmanagers en de belangrijke tegenspelers in hun omgeving hebben we steeds gevraagd naar casuïstiek waarin de toegevoegde waarde van de wijkmanager tot uitdrukking komt. Deze vorm van **appreciative inquiry** (Cooperrider & Srivastva, 1987) leidde in eerste instantie tot een bloemlezing van voorbeelden over de dagelijkse praktijk van wijkmanagers die we vervolgens hebben geprobeerd om conceptueel te duiden.

Wat de verhalen steeds duidelijk maken is 1) de context waarin de wijkmanager opereert (positionering), 2) de handelingen die de wijkmanager verricht (professionaliteit) en 3) de wijze waarop de toegevoegde waarde die de wijkmanager heeft zichtbaar te maken valt (profilering).

Na het vergaren van alle empirische data is een eerste conceptversie van dit essay voorgelegd aan de in het onderzoek betrokken wijkmanagers en besproken in een plenaire sessie. De opmerkingen die daaruit voort kwamen zijn meegenomen in het vervaardigen van deze definitieve versie van het essay.

In de tweede fase van het onderzoek is onze analyse besproken tijdens een discussiebijeenkomst in april 2010 met 12 vertegenwoordigers uit (voornamelijk) de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht, die soortgelijke functies vervullen. Doel van deze bijeenkomst was het toetsen van onze conclusies op relevantie en betekenis voor functionarissen in vergelijkbare posities elders. De bevindingen uit deze discussiebijeenkomst zijn in dit essay benut voor de aanscherping van de analyse van de professionaliteit van wijkmanagers en hebben bovendien bijgedragen aan beter zicht op de generaliseerbaarheid van onze conclusies.

Een voormalig TBS-patiënt krijgt een woning toegewezen vlakbij een basisschool. De wijkmanager voorziet onrust als dit bekend wordt en constateert dat de woningtoewijzing door de corporatie en de andere betrokken partijen niet is getoetst op relevante omgevingsfactoren. Hij voorziet een ‘politieke bananenschil’ en informeert snel de burgemeester, die het risico van deze toewijzing onderschrijft en gepast beleid laat ontwikkelen.

1.2 Breder betekenis van dit essay

In dit essay richten we ons op wijkmanagers in een grote gemeente; zij vormen hier in concreto ons object van onderzoek. Maar de betekenis van onze beschouwing is breder, in die zin dat de kwesties rondom hun professionaliteit, positionering en profilering naar ons idee ook relevant zijn voor andere ‘tussenposities’ in het openbaar bestuur. Vergelijkbare en aanverwante posities zijn bijvoorbeeld:

- **Strategisch adviseurs:** in de meeste ministeries en grote steden vormen strategisch adviseurs een belangrijke verbindende functie in de organisatie. Op verschillende manieren vormen zij belangrijke schakels in het werk van de organisatie – ofwel in het organiseren van samenwerking tussen verschillende diensten of directies, ofwel in het aanboren van relevante kennisbronnen voor de organisatie, ofwel in het agenderen van strategische (lange termijn) kwesties. In die zin past dit essay ook in ons eerdere onderzoek naar strategische functies (e.g. Van Twist c.s., 2007).
- **Stadsmariniers:** soms worden op gemeentelijk niveau ‘stadsmariniers’ aangesteld die aan de frontlijn van het openbaar bestuur, dus op het concrete niveau van de wijk, bevoegdheden hebben gekregen om problemen op te lossen en om deze te agenderen tot op het niveau van het college. Ze fungeren als breekijzer en smeerolie en zijn vanuit deze procesrol vooral gericht op het vergroten van de veiligheid in probleemwijken van de stad – onder het motto ‘de beste mensen in de slechtste wijken’.
- **Accountmanagers:** in enkele ministeries spelen accountmanagers een belangrijke rol bij het vormgeven van de decentralisatieambitie. Beleid wordt nog slechts op hoofdlijnen centraal vastgesteld (op departementaal niveau), maar de concrete invulling en realisatie ervan vindt plaats op lokaal of regionaal niveau met daar aanwezige partijen (corporaties, projectontwikkelaars, gemeenten, provincies) en daar aanwezige kennis van de specifieke omstandigheden.

De accountmanagers moeten de schakel vormen tussen de centrale hoofdlijnen van beleid en de decentrale realisatie daarvan, terwijl ze op dat decentrale niveau ‘slechts’ één van de spelers zijn.

- **Programmamanagers:** in diverse ambtelijke diensten op gemeentelijk en rijksniveau zijn programmamanagers aangesteld om op beleids-overstijgende vraagstukken (‘programma’s’) verbinding te leggen in de beleidsinhoud en eventuele hardnekkige dilemma’s of fixaties in de beleidsuitvoering te agenderen danwel ‘los te schudden’. Deze programmamanagers hebben doorgaans rechtstreeks toegang tot het bestuur en leggen daar ook verantwoording af over de realisatie van hun programmadoelen, welke door het college zijn vastgesteld.
- **Politiek assistenten:** in veel overheidsorganisaties beschikken bestuurders over een politiek assistent, die fungeert als verbinding tussen ‘zijn’ of ‘haar’ bestuurder en de relevante partijen in de omgeving (ambtelijk apparaat, media, volksvertegenwoordiging, achterban, politieke partij). Politiek assistenten managen deze relaties middels het doorspelen van informatie, het bewaken van het politieke profiel van de bewindspersoon, het afschermen van de bewindspersoon voor andere partijen, of het actief beïnvloeden van relaties met ambtenaren (bij voorbeeld politieke ‘framing’ van een dossier) of media (bij voorbeeld rondom politieke incidenten) (Van der Steen c.s., 2009).

In de literatuur wordt over deze functies gesproken in termen van *intermediary positions* of *liaison roles* (e.g. Galbraith, 1973; Mintzberg, 1983; Kickert, 1993). Het betreft posities in het openbaar bestuur die zich bevinden aan de rafelranden van de organisatie. Soms gaat het daarbij om werk op de grens van samenleving en bestuur, zoals in het geval van frontlijnsturing (Hartman & Tops, 2005; Tops & Hartman, 2009), soms heeft het de vorm van ‘grenzenwerk’ tussen kennis en beleid (Hoppe, 2008) en soms betreft het bemiddeling tussen politieke en ambtelijke rationaliteit (Van der Steen c.s., 2009). Steeds is er bij dergelijk werk sprake van een verbinding tussen twee of meer domeinen, die in een zekere spanning tot elkaar staan – of het nu gaat om de verbinding tussen maatschappelijke partijen en gemeenteambtenaren, of tussen wetenschappers en beleidsmakers. Het gaat om functies die verbindingen pogen te leggen, die niet ‘vanzelf’ tot stand komen in de organisatie of tussen de organisatie en haar omgeving en die vragen om een specifiek soort professionaliteit. En vervolgens gaat het ons om het begrijpen hoe dat proces in zijn werk gaat, welke spanningen daarbij aan de orde zijn en hoe organisaties en individuele professionals daarmee kunnen omgaan.

1.3 Opzet van dit essay

Met dit essay willen wij bijdragen aan een beter begrip van de professionaliteit die verbonden is met ‘tussenposities’ in het openbaar bestuur; posities die worden ingevuld op het grensvlak tussen organisatie en omgeving en waarin hierdoor onvermijdelijk ook een zekere spanning besloten ligt. De wijkmanagers die binnen veel gemeenten zijn aangesteld vormen naar ons idee een veelzeggend voorbeeld van dergelijke tussenposities. We beginnen onze beschouwing met een analyse van de spanningsvolle context waarin de wijkmanager moet opereren, gevolgd door een analyse van de aard van de specifieke professionaliteit van de wijkmanager, en sluiten af met een analyse van de meerwaarde die een dergelijke professionaliteit te bieden heeft voor reguliere overheidsorganisaties.

2 De maatschappelijke context van wijkmanagers

Wijkmanagers opereren in twee werelden – de **maatschappelijke context** van ‘hun’ wijk en de **organisatorische context** van het overheidsapparaat. Wijkmanagers hebben vanuit hun functie te maken met een maatschappelijke context waarin bewoners en ondernemersverenigingen een rol spelen, maar ook woningcorporaties, (jeugd)welzijnsinstellingen en instanties die betrokken zijn bij het borgen van de veiligheid in de wijk (waarbij we de politie ook zien als partij die voornamelijk in de maatschappelijke context opereert). Ze ontmoeten deze ‘tegenspelers’ in hun dagelijkse werk: omdat de wijkmanagers hen nodig hebben om resultaten te boeken, en omdat zij iets van de wijkmanagers gedaan willen krijgen. Zo kunnen bewoners van de wijkmanagers verwachten dat ze wijkproblemen agenderen in de gemeentelijke organisatie, maar kunnen wijkmanagers de politie bedienen met relevante informatie uit de wijk over mogelijke veiligheidskwesties.

Kenmerkend voor de maatschappelijke setting waarin wijkmanagers en hun tegenspelers elkaar treffen is dat ze in een horizontale relatie tot elkaar staan: geen (of zeer weinig) formele macht ten opzichte van elkaar, maar wel wederkerige afhankelijkheden als het gaat om problemen waarbij meerdere actoren betrokken zijn (cf. De Bruijn c.s., 2008). Kenmerkend voor de relaties die de wijkmanager onderhoudt in de maatschappelijke context is dat ze een netwerk karakter hebben. Maar betekenisvoller nog is de idee dat de maatschappelijke problemen, waar al deze actoren mee te maken krijgen – waaromheen ze zich tot elkaar verhouden en waarin ze pogen te interveniëren – voortkomen uit een samenleving met een netwerk karakter.

Dit beeld van de samenleving heeft gevolgen voor de manier waarop we naar bestuur en beleid kijken. In de regel stellen we ons dat volgens een hiërarchische logica voor: ‘bovenop’ wordt beleid bedacht, dat ‘onderin’ de samenleving wordt geïmplementeerd. Netwerken worden als relevante ‘eenheden’ buiten die hiërarchie erkend en serieus genomen, maar de idee is doorgaans nog wel dat ze een bedoeling en een plan hebben waarop aan te sluiten en in te spelen valt. Als we het idee van de samenleving als netwerk werkelijk serieus nemen, wordt duidelijk dat dit slechts een beperkt deel van het verhaal is: voor een belangrijk deel wil ‘de’ samenleving (die immers als zodanig niet als een eenheid is te benoemen) niks, maar willen individuele of groepen burgers iets, of leidt het gedrag van vele individuen

op geaggregeerd niveau tot problemen, waarvoor de overheid zich vervolgens gesteld ziet.

Voor wijkmanagers betekent dit dat ze opereren in een context, die zich voor het grootste deel autonoom en zonder 'geplande' richting ontwikkelt. Het maatschappelijk leven ontsnapt steeds aan categorisering en planning, en ontsnapt dus ook steeds (voor een deel) aan overheidsbeleid. Waarbij 'ontsnappen' enerzijds betekent dat beleid niet volledig een maatschappelijk probleem afdekt, of dat er juist grote overlap aan afdekking is die voor het probleem van de 'vele handen' zorgt, en anderzijds betekent dat nieuwe problemen (of oplossingen!) zich onophoudelijk zullen aandienen. Om als overheid effectief te kunnen opereren in een dergelijke setting dient de specifieke en contingente 'situatie' van een probleem in de samenleving als uitgangspunt genomen te worden, en niet per definitie het 'frame' waarmee de wereld van het beleid naar dit probleem kijkt (cf. Hartman & Tops, 2005:41). Daarmee stuiten we op een belangrijke spanning in het werk van wijkmanagers – ze operen niet alleen in de maatschappelijke context van de netwerksamenleving, maar ook in de overheidsorganisatie en een ambtelijke context met weer eigen specifieke grondkenmerken.

Wijkmanagers beheren de gemeentelijke leefbaarheidbudgetten.

Voor bewoners en ondernemers vormen deze budgetten een belangrijke financieringsbron voor 'kleine' initiatieven die het leven in de wijk aangenamer maken en de sociale samenhang bevorderen: een bewonersvereniging die een buurtfeest organiseert, speeltoestellen voor kinderen, de inrichting van een theetuin als ontmoetingsplek voor bewoners of de ondernemersvereniging die kerstverlichting wil ophangen. De wijkmanager kan een goede inschatting maken van belangrijke en minder belangrijke voorstellen. Hij kan ook verbindingen leggen tussen ideeën, waardoor middelen efficiënt worden besteed. Een eenvoudig voorstel voor een bankje in de openbare ruimte kan veel emoties in de buurt losmaken: angst voor hangjongeren, overlast en onrust. Communicatie met bewoners en monitoring van effecten van zo'n bankje zijn simpel, maar zeker niet onbelangrijk. De wijkmanager heeft de verantwoordelijkheid om ook over dat soort dingen na te denken.

3 De overheidscontext van wijkmanagers

Waar horizontale relaties de maatschappelijke context kenmerken, daar zijn verticale (of hiërarchische) relaties dominant in de organisatorische context van het overheidsapparaat. Op hun volstrekt eigen manier structureren ze via het principe van de hiërarchische lijn in belangrijke mate het handelen van de betrokkenen die werkzaam zijn in deze context. Ook wijkmanagers zijn – al was het maar formeel – onderdeel van die context: hoewel ze voor een goed deel opereren in de maatschappelijke context, zijn ze verantwoordelijk voor het behalen van resultaten in de organisatie (bij voorbeeld het agenderen van een maatschappelijk probleem) en voor het verbeteren van de resultaten van de organisatie (bij voorbeeld het bevorderen van samenhang in de acties van gemeentelijke diensten richting maatschappelijke partijen). Ze werken veelal 'buiten', maar doen dat altijd nadrukkelijk voor de organisatie 'binnen'. Ze moeten bovendien spelen volgens de regels van 'binnen'. Zo moeten wijkmanagers zich verantwoorden binnen hun organisatie (en in laatste instantie aan het college van B&W en de raad), als 'reguliere' dienaren van de staat. Ook als een belangrijk deel van hun werk zich buiten die organisatie bevindt.

In essentie zijn overheidsorganisaties verticaal opgebouwd, met aan de top van de piramide een politiek bestuurder die de (ministeriële) verantwoordelijkheid draagt voor hetgeen onder hem of haar geschiedt – in die zin heeft de organisatie, belast met de uitvoering van de politieke wil, geen eigenstandige wil, maar een dienende rol. En overheidsorganisaties kennen een strikte taakverdeling – een taak is altijd afgebakend en ergens belegd, bij individuele ambtenaren met bijbehorende verantwoordelijkheden en begrenzing daarvan. Bovendien is een overheidsorganisatie hierdoor verkokerd, in de zin dat een algehele verantwoordelijkheid voor een taakgebied in de organisatiestructuur wordt opgebroken in deeltaken waarover verantwoording kan worden afgelegd. En tenslotte is een overheidsorganisatie in de grond genomen een gesloten systeem, in de zin dat de prikkels voor handelen niet van buiten of vanuit de organisatie zelf komen, maar enkel van bovenaf, uit de politieke top – en enkel daar kan het handelen van de overheidsorganisatie ook gelegitimeerd worden.

Uiteraard is deze 'essentie' van de overheidsorganisatie aan veel nuances onderhevig. Zo is de uitvoering van de politieke wil vrijwel nooit volledig willoos – wat als lastig kan worden gezien, maar ook juist de kwaliteit van die uitvoering ten goede kan komen. En overheidsorganisaties zijn gedeeltelijk ook gevoelig voor wat er vanuit de samenleving

rechtstreeks op de organisatie afkomt aan vragen en uitdagingen – los van politieke wilsvorming worden bij talloze overheidsorganisaties toekomstverkenningen verricht, en worden stakeholders geraadpleegd en betrokken bij beleidsvorming. Ook kunnen onder het mom van ‘integraal werken’ de harde functiescheidingen van de organisatie worden verzacht: werkzaamheden worden voortdurend gecoördineerd en kennis wordt op veel plaatsen gedeeld. Eén en ander neemt evenwel niet weg dat het organisatieprincipe van de overheidsorganisatie een fundamenteel andere is dan het ‘organisatie’principe van de netwerksamenleving, waarin verbindingen toch vooral via ‘toeval’ of in ieder geval zonder hiërarchische aansturing tot stand komen.

Als er binnen de gemeente op zeker moment rellen ontstaan in een wijk, komt dat voor veel wijkbewoners als een volslagen verrassing. In de pers worden de rellen breed uitgemeten waarbij de situatie in de wijk als een groot probleem wordt geportretteerd. Een samenhangende aanpak van politie en wijkbureau zorgt ervoor dat de rust snel terugkeert. Het wijkbureau organiseert een informatieavond om bewoners te informeren over de achtergrond van de onlusten. Voor bewoners, met name voor de mensen die al decennialang in de wijk wonen, blijkt dit belangrijk omdat zij niet begrijpen hoe de rellen zijn ontstaan. Intensieve gesprekken in de wijk, waarbij ook welzijnsorganisaties worden betrokken, zorgen ervoor dat er geen herhaling optreedt van de rellen.

Nog twee andere zaken zijn naast het hiërarchische organisatieprincipe kenmerkend voor de ambtelijke context van de overheidsorganisatie. Deze zaken zijn cruciaal, omdat ze enerzijds fundamenteel zijn (in de zin van ‘niet onderhandelbaar’) en anderzijds de handelingsruimte voor betrokkenen sterk beperken. Ze zijn dwingend voor wat in de overheidsorganisatie wel en niet kan.

Ten eerste is dat het **politieke** karakter van de hiërarchische top. De eigenstandige rationaliteit van politiek (die niet zoals de ambtelijke rationaliteit een wetenschappelijk en instrumenteel karakter heeft) heeft een belangrijke doorwerking in de ambtelijke organisatie – een (steeds veranderende) opvatting over het algemeen belang en de betekenis van wat publieke waarden zijn kleuren de taken van de bureaucratische organisatie.

Afwegingen tussen die – soms deels tegenstrijdige – publieke waarden zijn hiermee geen kwestie van efficiency, maar van het normatieve karakter van politiek. Dit politieke karakter van de hiërarchische top maakt dat ook het werk van de ambtelijke organisatie een per definitie ‘omstreden’ karakter heeft, en bovendien met een verandering aan de politieke top van aard kan veranderen – meer dan in een private organisatie onder de tucht van de markt. Tegenstellingen, strijd en redundantie zijn geen vervelende bijproducten van de overheidsbureaucratie, maar horen er onvermijdelijk bij. Het kan niet zonder.

Ten tweede is de overheidsorganisatie ingesnoerd door de **rechtsstaat**, die de bevoegdheden van de politiek en de overheid beperkt en reguleert omwille van de bescherming van individuele burgers tegen willekeur en inperking van vrijheidsrechten. Rechtsstatelijke waarden zoals openbaarheid, rechtsgelijkheid, redelijkheid en rechtszekerheid zijn hierdoor onvermijdelijk verbonden aan het werk van de overheidsorganisatie – de door ambtenaren verrichte taken zullen de toets van deze waarden te allen tijde moeten kunnen doorstaan. Ook dit maakt het overheidsapparaat tot een bijzonder verschijnsel: de organisatie is nadrukkelijk niet alleen vormgegeven omwille van een optimale effectiviteit (in termen van taakverdeling en centrale aansturing), maar evengoed om zo voldoende rechtsstatelijke ‘checks and balances’ in te bouwen. Dat zijn, zo mag duidelijk zijn, meer dan instrumentele beperkingen. Het gaat om funderende principes: de grond voor overheidshandelen, óók dat van wijkmanagers, is gefundeerd in een rechtsgrond die het handelen dus gelijktijdig ernstig beperkt, maar tevens mogelijk maakt en legitimeert.

4 De wijkmanager en de professionaliteit van het ‘ongepaste’

Na de contexten te hebben verkend waarin wijkmanagers opereren, onderwerpen we de handelingspraktijk en de professionaliteit van de wijkmanagers aan een analyse. Uit ons onderzoek – en uit de daaruit afkomstige ‘kleine verhalen’ in dit essay – komt een beeld naar voren van wijkmanagers, die in hun dagelijks handelen moeten balanceren tussen de ambtelijke en de maatschappelijke context. Eerder onderzoek van Hartman en Tops naar frontlijnsturing (2005) levert een gelijksoortig beeld op. Zij onderscheiden een spanning tussen administratie en situatie (ofwel tussen de logica van de organisatie en de logica van een maatschappelijk probleem), een spanning tussen werken in teams of in een taakorganisatie (ofwel een sectoraal perspectief op een probleem versus een meervoudig perspectief op de aanpak van problemen), en een spanning tussen beleidssturing en frontlijnsturing (ofwel handelen vanuit een ontwerplogica van beleid versus handelen vanuit een actielogica voor het voorliggende probleem). Deze spanningen komen als volgt terug in de werkpraktijk van wijkmanagers die werkzaam zijn op gemeentelijk niveau:

- *Balanceren tussen de inrichting van de organisatie en de gewenste specifieke oplossing van een probleem in de wijk:* een vraagstuk, zoals de herplaatsing van een probleemgezin, kan ‘tussen de aandachtsgebieden van beleid in vallen’ als de wijkmanager niet zorgt dat het wordt geagendeerd of als de wijkmanager niet zelf een oplossing ‘buiten de kokers om’ organiseert (cf. De Boer & Lugtmeijer, 2009).
- *Balanceren tussen enkelvoudige en meervoudige benadering van problemen:* een probleem kan ‘sectorgericht’ worden benaderd vanuit een specifieke invalshoek (zoals overlast van hangjongeren in het licht van openbare orde problemen), of ‘gebiedsgericht’ worden aangevlogen vanuit meerdere perspectieven (zoals het bezien van het probleem van hangjongeren vanuit een oogpunt van veiligheid, sociale cohesie en welzijn).
- *Balanceren tussen een structurele beleidsaanpak of ‘incidenteel’ maatwerk:* sturing op hardnekkige leefbaarheidsproblemen vanuit een ontwerplogica, leidend tot formele beleidsvorming en implementatie (cf. Hogwood & Gunn, 1984); of sturing op dergelijke problemen vanuit het voorzien van specifieke situaties, leidend tot een even specifieke aanpak (cf. Barret & Fudge, 1981).

Hierna gaan we nader in op de concrete manifestaties van deze spanningen in de professionele praktijk van de wijkmanager. Het is ons in dit essay te doen om de vraag hoe wijkmanagers (en mensen in vergelijkbare ‘tussenfuncties’) te midden van de bovengenoemde spanningen een ‘passende’ positie in hun organisatie kunnen innemen. De gedachte is dat deze passende positie moet volgen uit de specifieke professionaliteit van wijkmanagers: hun specifieke werkzaamheden en hun dagelijkse praktijk zijn leidend voor de vraag wat er ‘passend’ gemaakt moet worden. Kortom: wat ‘doen’ wijkmanagers in de spanningsvolle relatie tussen de twee werelden waarin en waartussen zij opereren? Wat zegt hun rolvervulling en positiekeuze over de eigen specifieke professionaliteit?

Een gemeentelijke kinderboerderij dreigt te verdwijnen door wanbeleid en verwaarlozing. Bewoners slaan de handen ineen om de boerderij voor hun wijk te behouden. Via contacten met het wijkbureau, en later met de wijkwethouder, wordt een plan gemaakt om de kinderboerderij nieuw leven in te blazen. Bewoners willen de boerderij een ontmoetingsplaats laten zijn voor mensen uit de wijk, een verbindende schakel tussen de verschillende sociale groepen. De wijkmanager adviseert over een ondernemingsplan en subsidiemogelijkheden. Een particulier non-profit initiatief is geboren. De kinderboerderij wordt door de inzet van een beheerder en ruim veertig vrijwilligers een centrale ontmoetingsplek in de wijk.

4.1 Werken in het grensgebied tussen ambtelijke organisatie en maatschappelijke netwerk

In hun dagelijkse werk leggen wijkmanagers voortdurend *verbindingen* die niet vanzelfsprekend tot stand komen binnen de gemeentelijke organisatie, of tussen de gemeentelijke organisatie en de buitenwereld. Het zorgen voor samenwerking tussen gemeentelijke diensten, of het bewegen van diensten tot een andere kijk op problemen in hun wijk vraagt om verbindingen tussen actoren (bijvoorbeeld tussen verschillende beleidsdiensten) of om verbindingen op inhoudelijk niveau (bijvoorbeeld tussen een veiligheids- en een welzijnsperspectief op probleembewoners). Zoals de RMO in haar recente advies (2009) over wijkgericht werken stelt, kunnen achter ogenschijnlijk oppervlakkige situaties grote complexiteiten schuilgaan.

Achter een verwaarloosd speelterreintje kunnen bijvoorbeeld verziekte verhoudingen in de buurt schuilen, en vandalisme en agressie onder jongeren vindt vaak zijn oorzaak in huislijk geweld. De aanpak van een maatschappelijk probleem lijkt vaak op het ontwarren van een lastige knoop. Om die knoop te ontwarren is netwerkvorming en goede samenwerking tussen professionals vereist, evenals goede communicatie met bewoners. De wijkmanager vervult hierin een belangrijke verbindende rol, vanuit de idee dat wijkproblemen in de maatschappelijke context hierom vragen. In de praktijk betekent dit dat wijkmanagers soms creatief moeten zijn om partijen bij elkaar te krijgen. In één van onze gesprekken tijdens het onderzoek vertelde een wijkmanager dat hij een denktank organiseerde met betrokken bewoners uit de wijk en een filosoof om ideeën uit de wijk te genereren. Iemand anders vertelde weer dat ze een klankbord in de wijk had georganiseerd voor de gemeente om de kwaliteit van het beheer van de openbare ruimte te toetsen. En weer een andere wijkmanager zocht de verbinding vooral in een ‘reframing’ van beleidstaal die beter aansluit bij het perspectief van bewoners – als organisatie en bewoners een gedeelde taal hanteren, komt een gesprek eerder tot stand.

Maar wijkmanagers doen meer dan alleen verbinden. Ze selecteren signalen en filteren die ook, ze wegen de incidenten die zich voordoen, clusteren vragen, tillen sommige zaken op terwijl andere zaken juist genuanceerd worden en teruggedrukt de wijk in. Ze *benoemen* wat onderbelicht blijft in de organisatie. Ze kennen mensen in de wijk én in de gemeentelijke organisatie. Ze onderhouden netwerken met relevante maatschappelijke partijen, waaruit ze relevante informatie kunnen halen. Ze voelen maatschappelijke problemen op een andere manier aan en brengen die intern in. Ze vormen als het ware de *maatschappelijke voelspriet* van de organisatie. Deze rolvervulling wordt in de literatuur (e.g. Daft, 2010) wel als ‘boundary scanning’ en ‘boundary spanning’ benoemd. Wijkmanagers rekken op wat de organisatie weet, ziet en bevat. Hiermee verbreden en verdiepen ze het repertoire van de organisatie, waardoor deze beter kan inspelen op de breedte en diepte van de samenleving.

Wijkmanagers signaleren vraagstukken die blijven liggen, waarvoor de organisatie een blinde vlek heeft, die voor grote politieke risico’s kunnen zorgen of die tussen de organisatorische of beleidskokers in dreigen te vallen. Behalve signaleren, agenderen en organiseren de wijkmanagers dus ook: ze spreken andere (gemeentelijke) partijen aan op hun verantwoordelijkheid of hun meerwaarde, ze organiseren overleg en zijn de aanjagers van concrete acties om problemen in de wijk aan te pakken. Om deze rol te kunnen vervullen gedragen wijkmanagers zich als ‘zwerfers’ door de

gemeentelijke hiërarchie, om met Hartman & Tops (2005) te spreken. Ze faciliteren de communicatie tussen de verschillende actoren. Wanneer zij dit nodig achten, kiezen ze voor ‘opschaling’: door een probleem op te tillen naar directie of bestuurlijk niveau forceren ze soms doorbraken wanneer die op ambtelijk niveau niet bereikt worden. Ze gaan in de organisatie dáárheen, waar de meest geschikte actoren zich bevinden om een probleem op te lossen.

In de praktijk betekent dit soms voor de zóveelste keer bij een vergadering aanschuiven om een ander perspectief tussen de oren van collega’s in de organisatie te krijgen. Zo vertelde één van de geïnterviewden ons dat het hem flink wat doorzettingsvermogen heeft gekost om het concept ‘wijk-economie’ te laten landen bij mensen die vooral naar de economische aantrekkingskracht van de stad als geheel keken. Dat is niet zozeer een tekortkoming van de organisatie, maar toont juist aan waar functionarissen zoals wijkmanagers de organisatie kunnen verrijken met concepten en ideeën die niet logischerwijs voortvloeien uit de structuur en bijbehorende focus van onderdelen van de organisatie. Dat gaat overigens lang niet altijd in prettig overleg. Het inbrengen van een ander perspectief is vanuit de reguliere organisatieroutines eerder onhandig en storend dan prettig en behulpzaam. Niet omdat het niet ‘klopt’, maar omdat het niet ‘past’. Eén van de wijkmanagers in ons onderzoek vertelde dat hij soms bewust ‘functioneel ruzie maakt’: organisaties aanspreken op hun verantwoordelijkheid en eisen dat een probleem in de wijk – bij voorbeeld een gezin dat geen gehoor krijgt bij de sociale dienst – ter plekke wordt opgelost. Een soort breekijzer, durven vloeken in de kerk; waarbij het handig is als je je gesteund weet door bij voorbeeld de gemeentesecretaris (en als anderen ook van die steun afweten...), die jouw rol verdedigt tegenover anderen: ‘ik weet dat dit niet standaard is, maar hij [de wijkmanager] mag dit, omdat...’.

Wijkmanagers vervullen bovendien nog een belangrijke rol in de communicatie tussen wijk en organisatie. Ze **bespreken** wat veelal onbesproken blijft in de relatie tussen organisatie en bewoners. Het gaat hierbij niet alleen om het doorgeven van informatie van de ene naar de andere partij – wijkmanagers selecteren ook welke informatie relevant is en zijn zelf ook een belangrijke communicerende partij. Wijkorganisaties, gemeentelijke diensten, toezichthouders en handhavers, ze hebben allemaal hun eigen rationaliteit van handelen. Voor bewoners en belanghebbenden in de wijk kan de wirwar aan instanties en voornemens leiden tot verwarring, misvattingen, onbegrip en tenslotte frustratie. De wijkmanagers houden de vinger aan de pols bij instanties die in de wijk actief zijn en proberen

tegenstrijdige geluiden in een vroeg stadium te signaleren – om ze eventueel zelf te bezweren of om relevante wijkinformatie op te schalen naar de ambtelijke organisatie. In die zin functioneren wijkmanagers voor bewoners ook als toegang tot de gemeente – een groot deel van de vragen of klachten komt bij hen ‘binnen’. Tegelijkertijd kunnen wijkmanagers voor de gemeente dienen als voelsprietten in de wijk, en voor de politie als extra paar ogen en oren in de wijk. Ook kunnen ze dienen als mobilisator van ‘verborgen wijkintelligentie’ – ze leggen bewonersnetwerken bloot, zetten aan tot kritisch nadenken over de leefomgeving, zoeken naar gemeenschappelijke waarden en dragen bij aan coalitievorming tussen stakeholders in de wijk.

In de praktijk betekent dit soms dat een wijkmanager al wandelend door de wijk gemeenteraadsliden, politie, groenvoorziening en reinigingsdienst bijpraat en wijst op onveilige situaties, achterstallig onderhoud en rommel op straat of op speelplaatsen. Op die manier worden anderen in staat gesteld beter te functioneren, maar worden ze ook ‘opgejut’ om de belangen van een specifieke wijk, buurt of straat serieus te nemen. Geluiden uit de wijk verdwijnen niet in functionele bureaucratieën van afdelingen en diensten, maar komen daar juist actief en versterkt binnen. En daarmee worden die afdelingen en diensten in staat gesteld om beter te presteren en maatschappelijke problemen tot een oplossing te brengen. Geluiden en beelden van de wijk op het netvlies van anderen krijgen betekent soms ook het letterlijk meenemen van mensen in de wijk. Eén van de gesproken wijkmanagers vertelde ons dat hij eens in de zoveel tijd een ‘wijktour’ organiseerde voor onder meer raadsleden om hen te laten zien wat er speelde – en daarmee ook een podium te creëren voor zichzelf als waardevolle aanvulling op de gemeentelijke organisatie.

Soms gebeurt dat echter wat minder ‘vriendelijk’ en wat meer ‘strategisch’: in plaats van rechtstreeks het gesprek met de gemeentelijke organisatie en met de woningcorporatie aan te gaan over een andere aanpak van een probleemwijk, creëerde een wijkmanager ‘buitenom’ aandacht voor zijn alternatief. Hij nodigde twee architecten, door wie hij op zijn alternatieve idee was gekomen om samen met de bewoners vorm te geven aan de vernieuwing van de wijk, uit om hun verhaal te houden op een conferentie, in de lokale media en interne personeelsbladen. Op die manier probeerde hij de lokale politiek warm te maken voor zijn benadering.

Op verzoek van de wijkwethouder zorgt een wijkmanager ervoor dat een buurthuis een nieuwe invulling krijgt. Het buurthuis staat inmiddels leeg, maar de wethouder wil graag dat het gebouw een functie voor de wijk blijft behouden. De wijkmanager laat een haalbaarheidsonderzoek uitvoeren, overlegt met de afdeling Vastgoed, onderhandelt met een culturele instelling als hoofdhuurder, betreft er vijf andere organisaties bij, waaronder een organisatie voor kinderopvang en een woningcorporatie, organiseert de middelen om het tekort op de exploitatie te dekken, en laat de omgeving opknappen. Zo wordt een culturele ‘broedplaats’ voor en door bewoners gerealiseerd en een bestuurder bediend.

4.2 Analyse

Wat opviel in het onderzoek was de veelvormigheid en variëteit van de werkpraktijk van de wijkmanagers. *Persoonlijke stijl* is belangrijk: sommige wijkmanagers kiezen voor een strategie van de confrontatie, anderen juist voor die van de verleiding om hun perspectief over het voetlicht te krijgen. Maar ook belangrijk is bij voorbeeld de vraag of de wijk veel grote problemen kent waar ook op politiek niveau veel aandacht voor is en waar veel budget mee gemoeid is. Wat in de wijk nodig is, verschilt per wijk en per vraagstuk. Soms is het vooral een kwestie van het informeren van de bewoners, een andere keer betekent het een stevig gesprek voeren bij een uitvoeringsdienst, en weer een andere keer moet een wethouder worden bijgepraat over dreigende sociale problemen in de wijk. Achter deze variëteit gaat volgens ons een specifieke professionaliteit schuil.

Hierbij openbaart zich vooral een netwerklogica: het werk is “horizontaal specialized, complex, and highly interdependent” (Mintzberg, 1983:91). Wijkmanagers zijn afhankelijk van partijen in hun omgeving om resultaten te boeken – of dat nu gemeentelijke diensten zijn die moeten meewerken aan het oplossen van een leefbaarheidsprobleem in de wijk, of woningcorporaties die bereid moeten zijn een oplossing te vinden voor een bewonersconflict, of bewoners die zich constructief moeten opstellen om samen met de gemeente een oplossing te vinden voor een bereikbaarheidsprobleem. Hiervoor heeft de wijkmanager nauwelijks formele macht beschikbaar – hij staat niet in een hiërarchische positie ten opzichte van partners in de wijk, evenmin heeft hij formele zeggenschap over gemeentelijke diensten. Aan de andere kant zijn andere partijen ook voor een aan-

tal zaken afhankelijk van de wijkmanager: de politie ‘benut’ de wijkmanager om informatie over de veiligheidssituatie in de wijk te achterhalen, de gemeente ‘benut’ de wijkmanager om problemen in de beleidsuitvoering te achterhalen en om gemeentelijke dienstverlening op wijkniveau vorm te geven, en bewoners ‘benutten’ de wijkmanager als toegang tot de gemeente en als aanspreekpunt voor hun problemen.

In veel gevallen opereert de wijkmanager op basis van *kracht zonder macht*. Daarbij geldt als kanttekening dat in onze gesprekken steeds naar voren kwam dat wijkmanagers proberen om rugdekking te organiseren hoog in de organisatie (bij gemeentesecretaris of wethouder). Sommigen merken op dat kleine hiërarchische prikkels essentieel zijn: het beheer over kleine budgetten om een ontwikkeling in de wijk een steuntje in de rug te kunnen geven, of een kleine formele uitvoeringstaak als legitimatie om je overige tijd ‘vrij’ in te vullen. In de woorden van één van onze gesprekspartners: ‘soms ben ik ergens formeel niet van, maar bemoei ik me er gewoon mee en dan word ik er vanzelf van’. Of andersom: ‘omdat ik ergens formeel van ben, heb ik positie en gezag om me met andere dingen te gaan bemoeien en daar ook effectief in te zijn’.

Een ander opvallend kenmerk aan deze praktijkbeschrijving is dat in de positiekeuze vooral een *procesmatige inbreng* aan de orde is. Dat wil zeggen, het gaat steeds op de een of andere manier om het inrichten, aanjagen of stroomlijnen van processen in beleidsuitvoering, probleemaanpak of communicatie. Hieruit volgt ook dat een wijkmanager weinig ‘eigen’ werk heeft – hij heeft weinig taken die hij autonoom kan uitvoeren. In plaats daarvan raakt het werk van de wijkmanager steeds het werk van anderen (gemeentelijke diensten, bewoners, politie, woningcorporaties) en *bemoeit* de wijkmanager zich ook steeds met het werk van anderen. ‘Bemoeienis’ kan dan variëren van het stellen van vragen om informatie los te krijgen, het informeren over problemen in de wijk en verleiden van anderen tot samenwerking, tot aan het bijsturen van en interveniëren in het werk van anderen – bij voorbeeld als een gemeentelijke dienst beleidsuitvoering in een bepaalde wijk in de ogen van de wijkmanager anders zou moeten aanpakken.

Soms leidt deze bemoeienis ertoe dat een wijkmanager zelf een bepaalde taak op zich neemt en een voortrekkersrol neemt, maar vaker nog wijst hij anderen in de organisatie op hun verantwoordelijkheid. De wijkmanager genereert aandacht voor een bepaald probleem, legt verbindingen en organiseert probleemeigenaarschap in de organisatie en spreekt die probleem-eigenaar vervolgens steeds aan op de voortgang.

Hierdoor zijn echter de resultaten van het werk van de wijkmanager vaak

moeilijk 'hard' en 'zichtbaar' te maken. 'Wat doen ze nu eigenlijk?', is een veelgehoorde vraag. Net als 'waarom is dat eigenlijk nodig, dat zou toch gewoon geregeld moeten zijn?' In een procesrol is de meerwaarde gelegen in het beter (of anders) laten functioneren van anderen door het leggen van verbindingen, door het aanreiken van andere perspectieven of door het leveren van relevante informatie. De uiteindelijke zichtbare 'prestatie' komt dan vaak op het conto van anderen – de gemeentelijke dienst die een verkeerskruispunt goed heeft ingericht, de woningcorporatie die een deel van zijn nieuwbouwproject aanpast, of de politie die adequaat en vroegtijdig heeft ingespeeld op onrust onder bewoners. Of de prestatie is dat een potentieel probleem zich niet voordoet, wat enerzijds prettig en aangenaam is, maar wat anderzijds betekent dat er ook geen prestatie te vinken of te turven is. Immers, hoe meet en weet je wat er niet gebeurde? Achter al deze 'prestaties van anderen', of de incidenten die zich niet voordoen, kan het werk van een wijkmanager schuil gaan – het 'proceswerk' dat zich vaak per definitie in de schaduw en achter de coulissen afspeelt. Dat maakt het ook lastig om een precieze taakomschrijving voor een wijkmanager te formuleren – zoals dat in een bureaucratie vaak wel gebeurt bij het scheiden van taken en verantwoordelijkheden. Evenzo lastig is het om de meerwaarde van de wijkmanager 'zichtbaar' te maken: hoe meet je het incident dat werd voorkomen, de ramp die niet gebeurde of de onvrede die niet uitbrak?

4.3 Passend gedrag op 'tussenposities'

Hoe kunnen we de rol van de wijkmanager duiden en begrijpen in relatie tot de logica van het netwerk, en tot die van de overheidsorganisatie met bijbehorend hiërarchisch ordeningsprincipe? De wijkmanager is immers ambtenaar, is zelf onderdeel van die organisatie, en is daaraan verantwoording schuldig, maar geeft zijn dagelijks handelen veel meer vorm volgens een netwerklogica. Voor een goed begrip van de complexiteit van deze positie is het zaak de functie van de wijkmanager vanuit het perspectief van de overheidsorganisatie te bekijken, en wat deze 'verwacht' van functionarissen die werkzaam zijn in die context.

In 'tussenfuncties' zoals die van de wijkmanager is het opereren op het grensvlak van beide werelden inherent spanningsvol: niet omdat er iets niet klopt, maar omdat het niet anders kan. De spanning is niet het probleem van de tussenfunctie, maar juist de kracht ervan. De ene context vereist ander gedrag van de wijkmanager dan de andere wereld – het gedrag dat in de ene wereld wordt gewaardeerd, wordt voor een deel zelfs ronduit 'afgekeurd' in de andere wereld. Deze spanning trekt een zware

wissel op professionals in 'tussenfuncties'. In de dagelijkse werkpraktijk van organisaties wordt gedrag verwacht dat *passend* is (March & Olsen, 1989; cf. March, 1994), dat aansluit bij de dominante organisatiestructuur en de ingesleten dagelijkse manier van werken. Passendheid betekent handelen volgens de lokale 'rules of the game'. Het probleem van wijkmanagers daarentegen is dat zij tegelijkertijd in verschillende spelen actief zijn. Ze spelen volgens verschillende regels en worden vanuit verschillende regels beoordeeld.

Een woonwagenkamp vormt al geruime tijd een doorn in het oog van de gemeente en politie. Er zijn aanwijzingen dat op het terrein criminele activiteiten worden ontwikkeld. Bovendien is een deel van de grond bestemd voor nieuwbouw, maar de grond wordt door de bewoners niet vrijgegeven. Gemeentelijke diensten blijven terughoudend uit angst voor represailles vanuit het kamp en lijken niet erg enthousiast om hier verantwoordelijkheid voor te nemen. De wijkpolitie ziet geen heil in uitsluitend een strafrechtelijke aanpak. De wijkmanager forceert op bestuurlijk niveau een integrale handhavingsactie, met een bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak. Op bestuurlijk niveau worden tussen gemeente en politie afspraken gemaakt over de aanpak en het garanderen van de veiligheid voor betrokken gemeentelijke handhavers en lokale politici. De handhavingsactie wordt een succes dankzij het intensieve samenspel tussen wijkmanager, wijkteamchef en de gemeentelijke handhaving.

'Passendheid' is een perspectief op hoe organisatorische actoren zich gedragen en hoe hun gedrag door verwachtingen gestructureerd wordt. In tegenstelling tot de gedachte dat actoren zich bij elke handeling afvragen welk gedrag in het hier en nu rationeel gezien de beste optie is, gaat de door James March en Johan Olsen beschreven 'logic of appropriateness' uit van de idee dat mensen in organisaties hun gedrag laten afhangen van het antwoord op de vraag 'wat doet een persoon als ik in een situatie als deze?' Gedrag komt voort uit ingesleten patronen van handelen, uit beelden van wat in een bepaalde situatie 'passend' is en op basis van de betekenis die actoren geven aan wat een situatie precies 'is' of 'betekent'. Ze doen dat-gene waarvan zij 'weten' dat het in een bepaalde situatie zo hoort.

Ze doen bijvoorbeeld hun schoenen uit als ze bij bepaalde mensen over de vloer komen, terwijl ze die bij anderen aanhouden. Of ze kennen de mores in een bepaalde vergadering en weten zodoende voor welke vergadering het 'gebruikelijk' is om een kwartier te laat te komen en wanneer ze stipt op tijd aanwezig moeten zijn.

De werkelijkheid is vanuit dit perspectief "een afspraak tussen actoren" (Termeer, 1993:18). Maar dan wel een 'afspraak' die diep ingesleten is door onder andere organisatiestructuur en -cultuur en door institutionalisering van de gebaande paden waarop het dagelijks werk wordt verricht. Het woord 'afspraak' biedt scherpte in die zin dat het de constructieve dimensie van gedrag benadrukt. Tegelijkertijd impliceert het een mate van bewustzijn die vaak niet aan de orde is. De kern van veel passendheid is nu juist dat het gaat om zo diep ingesleten patronen en routines, dat niet langer sprake is van een bewust gemaakte afspraak om iets te doen, maar van een veronderstelde noodzaak of onontkoombaarheid om iets op een bepaalde manier aan te pakken. Dat verklaart ook de hardnekkigheid van veel 'passende' elementen. Hoewel 'passendheid' een sociaal construct is, laat dit construct zich maar moeilijk wijzigen – het construct is discipline-rend voor het gedrag van mensen in organisaties.

Functionarissen zoeken in deze logica van de passendheid steeds naar belangrijke 'cues' voor betekenisgeving (Weick, 1995), zoals informele signalen van collega's, (on)uitgesproken verwachtingen over het functioneren of vastgelegde formele procedures die 'herkenning' van een situatie bieden en een 'theorie' over het vervolg van een situatie. Dergelijke 'cues' 'pre-selecteren' handelingsopties, bijvoorbeeld doordat bepaalde opties letterlijk 'bij voorbaat' al niet meegewogen worden, vanuit verwachtingen van normatieve of pragmatische aard ('dat wil men vast niet', of 'dat zal vast niet goed werken'). Mensen 'weten' dat er op een bepaald moment een bepaald gedrag vereist is: niet omdat ze beschikken over wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat dat inderdaad voor die situatie het beste gedrag is, maar omdat ze bepaalde verwachtingen hebben – op basis van bijvoorbeeld eerdere ervaringen of uit verhalen van anderen – over wat er 'moet' in een 'situatie als deze'. Bij voorbeeld: beleidsmakers 'doen' wat van beleidsmakers wordt 'verwacht' – ze produceren teksten, ze beleggen bijeenkomsten, ze overleggen met naaste collega's, ze houden zich aan de hiërarchische lijnen van de bureaucratie, ze zijn dienstbaar aan hun politieke principaal, ze houden zich aan de begrenzing van hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden, et cetera. Zouden ze dit niet doen, dan zou er geen sprake zijn van 'georganiseerd gedrag'. Passend gedrag van functionarissen maakt het mogelijk dat organisaties kunnen functioneren.

Ook mensen in 'tussenfuncties' kunnen zich niet onttrekken aan de dwingende logica van de passendheid. Hun probleem is ook niet zozeer de passendheid, maar eerder de veelheid en strijdigheid van meerdere bronnen van passendheid. Het punt is dat de 'passendheid' van de overheidsorganisatie niet de 'passendheid' van de netwerklogica is, terwijl dáár het dagelijks handelen van 'tussenfuncties' zich voor een groot deel afspeelt. Mensen die 'tussenposities' innemen – zoals de wijkmanagers – moeten daarom gedrag vertonen dat niet (altijd) passend is in de context van de organisatie waarvoor ze werken. Dat stelt hen voor een belangrijke professionele opgave.

4.4 Tussenfuncties en de logica van het ongepaste

Tussenfuncties, zoals wijkmanagers die bekleden, stellen bureaucratische organisaties in staat de staande organisatie intact te laten en de verbinding niet in structuren, maar in *professionaliteit* te zoeken. Ze vormen een uitdrukking van de idee dat spanningen tussen de logica van de organisatie en die van de omgeving zich niet door structuuringrepen laten wegorganiseren, maar draagbaar gemaakt moeten worden door compenserende arrangementen. Steeds is hierbij de meerwaarde van 'tussenfuncties' het leggen van verbindingen en het inbrengen van perspectieven die nergens anders een plaats kunnen vinden in de organisatie. Of die, zodra ze ergens belegd worden, juist veel van hun veelzijdigheid verliezen, omdat alle onderdelen in de reguliere organisatie zó gebouwd zijn dat ze één perspectief centraal stellen. Ze 'zien' of 'zorg', of 'arbeid', of 'scholing'. Nergens is een integrale en geografisch specifieke afweging belegd. Dat is niet het ontwerpprincipe van de overheidsorganisatie. Het is geen vervelend exces, maar het hoort zo. De organisatie is zo ontworpen, met goede redenen. Voor de wijkmanagers geldt dan ook dat hoe capabel ambtenaren van gespecialiseerde beleidsdiensten ook zijn, van hen niet kan worden verwacht dat ze steeds heel gericht aandacht hebben voor alle relevante aspecten in hun beleid en integrale afwegingen kunnen maken als het gaat om de uitwerking op lokaal niveau in de wijk. De integraliteit van de afweging is op zichzelf al complex genoeg en de specifieke gebiedsgebonden effecten daarvan in de wijk zijn daarenboven al helemaal lastig te overzien. Het is in de praktijk lastig voor vakdiensten in de overheidsorganisatie om uit eigen beweging en steeds voor elk dossier op het niveau van de wijk – waar het beleid zijn concrete invulling krijgt – alle mogelijke betrokkenen en belangen uit te nodigen om op gelijke voet mee te denken. Dat zou bovendien ook nog eens contrair kunnen zijn aan het politiek-bestuurlijke systeem. Publieke waarden zijn bewust gescheiden, om de

afweging tussen bepaalde waarden zo transparant en politiek mogelijk te maken. Dat fysieke en sociale beleidsterreinen soms botsen en dat 'economie' en 'ruimte' het niet met elkaar eens zijn is in dat licht gezien inefficiëntie, maar vormt juist de kern van het systeem.

Wijkmanagers en andere functionarissen in vergelijkbare 'tussenposities' bieden een vorm van 'sturing' die complementair is aan die van de bestaande organisatie:

- **Verbinden wat formeel gescheiden is:** wat door taakverdeling in de 'lijn' van elkaar is gescheiden of wat ter uitvoering buiten de organisatie in 'projecten' is geplaatst, wordt door wijkmanagers aan elkaar verbonden als vraagstukken in de maatschappelijke context daarom vragen
- **Vreemde ogen dwingen:** wijkmanagers hebben een kritische vorm van dienstbaarheid – deels loyaal aan de organisatie, deels loyaal aan de eigen wijk – die 'dwingt' om vraagstukken ook door de ogen van een ander te beschouwen in plaats van enkel vanuit het 'gebruikelijke' perspectief
- **'Reframing' en probleempositionering:** in hun dagelijkse werk agenderen wijkmanagers vraagstukken, die niet 'vanzelf' door de organisatie worden opgepakt, of die een andere 'positionering' behoeven: een grotere of juist kleinere probleemdefinitie, een gepolitiseerde of juist gedepolitiseerde aanpak, hoog in de organisatie belegd of juist op de werkvloer
- **Losschudden van hardnekkige problemen:** behalve in het agenderen en 'framen' van vraagstukken hebben wijkmanagers ook een rol in het aanjagen en organiseren van de aanpak van vraagstukken die nog nergens 'thuishoren' in de organisatie, die tussen de 'kokers' in dreigen te vallen en geen vanzelfsprekende 'eigenaar' hebben, maar die vanuit het perspectief van de wijk wel oplossing behoeven
- **Strategische antenne voor blinde vlekken:** doordat de wijkmanagers letterlijk buiten de muren van de organisatie werkzaam zijn, vormen ze een antenne voor blinde vlekken van de organisatie en voor hetgeen in de maatschappelijke context speelt

Het verbinden wat formeel gescheiden is, zwerven door de hiërarchie, zelfstandig bottom-up agenderen van vraagstukken en kritisch beschouwen van beleid en uitvoering daarvan maken dat de professionaliteit van 'tussenfuncties' gezien vanuit de logica van de bureaucratie **ongepast** is. Met een knipoog naar March & Olsen: 'tussenfuncties' gedragen zich volgens een **logic of inappropriateness** ofwel ze vertegenwoordigen een **logica van**

het ongepaste. De logica van het werk in tussenfuncties is steeds het verbinden wat niet vanzelfsprekend is, het bespreken wat veelal onbesproken blijft en het benoemen wat onderbelicht blijft – stuk voor stuk activiteiten die in essentie niet passend zijn voor een functionaris in een overheidsorganisatie.

Het 'ongepaste' van het gedrag van wijkmanagers en andere tussenfunctionarissen moet overigens niet worden verward met onfatsoenlijk of bot gedrag. Ongepastheid is hier eerst en bovenal een bestuurskundig en analytisch begrip. In de praktijk vertonen wijkmanagers juist heel subtiel gedrag en gaan vaak juist niet als een olifant door de porseleinkast: om duurzame relaties met partners in de wijk en in de organisatie te leggen, kunnen ze zich meestal geen al te conflictueus gedrag veroorloven. Al sluit dat niet uit dat het soms nodig is om professioneel boos te worden en ruzie te maken... Zo betekent het agenderen van een onbenoemd vraagstuk vaak ook het maken van vuile handen: door voorbij de vrijblijvendheid te gaan raak je aan bestaande belangen in de organisatie. Denk hierbij aan een wijkmanager die een pleidooi houdt voor een andere aanpak van wijkvernieuwing: geen herstructurering, maar werken vanuit bestaande sociale netwerken. Dat zal de wijkmanager niet door elke vakdienst in dank worden afgenomen...

Een woningcorporatie moet een gezin uit een woning plaatsen, omdat het niet meer te handhaven is. Het is een groot gezin dat volgens de regels van de corporatie recht heeft op een vijfkamerwoning met tuin. Die zijn er echter niet veel in de gemeente. Bedacht wordt het gezin in een vrijkomende woning in een buurtje verderop te plaatsen, in dezelfde wijk. Het gezin krijgt een laatste kans om haar gedrag aan te passen. De wijkmanager komt hierachter, omdat het gezin met veel lawaai en intimidatie door de straten rijdt. De buurt wordt ongerust over de gevolgen van de komst van het gezin. Eerst wil de corporatie nergens van horen. De huurder beschikt inmiddels al over de sleutels van de woning. Uiteindelijk komt er toch overleg tot stand: de wijkmanager organiseert een gesprek met het bewonerscomité in oprichting, de wijkwethouder en de corporatie. Op basis van deze gesprekken besluit de corporatie het gezin een ander aanbod te doen. De wijkmanager informeert de buurt over dit resultaat en de rust keert terug in de wijk. De bewoners zijn tevreden, zij voelen zich gehoord door de gemeente.

5 De onvermijdelijkheid van de onvolkomen organisatie

5.1 Voorbij taakverdeling en organisatie

Wat tussenposities die uitgaan van de logica van het ongepaste met elkaar gemeen hebben is dat ze een complementaire functie vervullen ten aanzien van de staande overheidsorganisatie, die per definitie 'onvolkomen' van aard is. Deze complementariteit is gelegen in de onvermijdelijk problematische omgang van een hiërarchisch ordeningsprincipe met zijn (politieke of maatschappelijke) omgeving.

Niet voor niets is veel organisatiekundige literatuur gewijd aan de vraag hoe een organisatie kan omgaan met de variëteit en dynamiek van haar omgeving. In veel gevallen is daarbij het antwoord dat de organisatie een reflectie of afspiegeling dient te zijn van die omgevingsvariëteit en -dynamiek (e.g. Ashby, 1956 over de 'law of requisite variety'). Is die omgeving complex en gevarieerd, dan moet ook de organisatie in zijn structuur en handelen complex en gevarieerd zijn. In het geval van het openbaar bestuur leidt dat bij voorbeeld tot de gedachte dat voor elk geïdentificeerd maatschappelijk probleem er een eigen directie of dienst daarbinnen opgericht dient te worden. Een gedachte die ook bijdraagt aan de fragmentatie van het openbaar bestuur: maatschappelijke problemen moeten 'afgedekt' worden door bijpassende en volgens het 'format' ingerichte organisatieonderdelen.

Deze gedachtegang loopt evenwel tegen logische grenzen aan. Grote organisaties die verschillende taken verrichten passen het mechanisme van taakverdeling en specialisatie toe, waarmee tegelijkertijd het vraagstuk van de coördinatie tussen die verschillende taken wordt geboren.

Hoe groter de fragmentatie, hoe groter de coördinatie-inspanning van een organisatie zal moeten zijn – gesteld dat de verschillende deeltaken op de één of andere manier een samenhang vertonen. Het klassieke organisatie-mechanisme van taakverdeling en coördinatie loopt vast op het moment dat de taakverdeling zó groot moet worden, dat coördinatie tussen die taken zó ingewikkeld wordt dat het een stagnatie van de gehele organisatie zou betekenen. Het meest concreet komt dit terug in de idee van 'integraal werken': de gedachte dat een maatschappelijk probleem, zeg probleemkinderen, meerdere onderdelen van de organisatie raakt vraagt om samenwerking tussen die verschillende onderdelen om een effectieve aanpak van het probleem te kunnen organiseren.

De voor de hand liggende reactie op de complexiteit van integraal werken

is ‘ontkokering’, dat wil zeggen: het samenvoegen van voorheen gescheiden taken en daarmee de organisatie versimpelen en opnieuw inrichten rondom geïdentificeerde maatschappelijke problemen. In een recent onderzoek laat de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008) echter zien dat dit in feite neerkomt op het **verschuiven** van de kokers. De wens tot ontkokering leidt tot de verkokering van morgen: zo leidt aandacht voor het thema ‘jeugd’ ertoe dat organisatorische verbindingen worden gezocht tussen voorheen gescheiden terreinen van onderwijs, jeugdzorg en veiligheid, waarmee tegelijkertijd andere mogelijke indelingen van de sociale werkelijkheid worden uitgesloten (zoals de overgang van jeugd naar volwassenen, bezien vanuit het perspectief van onderwijs). Hiermee is niet gezegd dat het doorbreken van organisatorische barrières per definitie zinloos is. Het kan bij voorbeeld van grote waarde zijn om een organisatie in te richten op een actueel en urgent maatschappelijk probleem. Ons punt is hier dat de dynamiek en complexiteit van de netwerksamenleving altijd zal ontsnappen aan de inrichting van grote overheidsorganisaties, die proberen te interveniëren in die netwerksamenleving. Het inrichten van de overheidsorganisatie rondom maatschappelijke problemen blijft per definitie een **onvolkomen oplossing**, omdat er nooit één afspiegeling van de sociale werkelijkheid is die gereproduceerd dient te worden in de organisatie: elke afspiegeling is de afspiegeling van een bepaalde afweging, had ook anders kunnen zijn en kan in de toekomst weer ter discussie worden gesteld. De maatschappelijke dynamiek en complexiteit ‘ontsnapt’ aan de organisatie en aan beleid.

5.2 ‘Coping mechanisms’ voor de omgang met complexiteit

Voornaamste conclusie van het bovenstaande is dat er tussen organisatie en omgeving een spanning bestaat, die niet weg te organiseren valt door allesbeslissende finale structuuringsrepen of door processen van ‘ontkokering’. De overheidsorganisatie is per definitie onvermogen als het erom gaat aan de variëteit, dynamiek, fragmentatie en gelaagdheid van de netwerk omgeving tegemoet te komen. In het standaardrepertoire van de hiërarchische overheidsorganisatie zijn er twee ‘coping mechanisms’ voorhanden in de omgang met complexiteit:

- Het versterken van de verticale aansturing: geconfronteerd met complexiteit kunnen organisaties besluiten deze te reduceren door de organisatie te versimpelen. De fragmentatie wordt gereduceerd door nieuwe afspraken over bovenschikking en onderschikking: bepaalde organisatieonderdelen en daarmee bepaalde waarden krijgen primaat

boven andere onderdelen en hun bijbehorende waarden. Dit kan zeer expliciet gebeuren, maar soms ook subtiel via de allocatie van middelen of via een bepaalde definiëring van maatschappelijke problemen. Een voorbeeld van dat laatste is de hedendaagse gewoonte om maatschappelijke problemen in termen van ‘veiligheid’ te definiëren, waardoor daarmee belaste organisatieonderdelen naar voren worden geschoven ten koste van andere.

- Het versterken van het coördinerend vermogen: geconfronteerd met complexiteit wordt een extra inspanning gemaakt om de activiteiten van de organisatie ‘integraal’ vorm te geven en beter op elkaar af te stemmen. Hiermee gaat vaak een verzwaarde verantwoordelijkheid voor het organisatieonderdeel direct onder de politieke top gepaard (zoals bureaus SG bij ministeries of bestuursdiensten bij grote steden). Ook worden ‘coördinatiefuncties’ ingericht bij verschillende diensten. Hierbij wordt niet, zoals bij de ‘hiërarchische’ oplossing, de ene waarde bovengeschied aan de andere gemaakt, maar worden waarden nevensgeschied met elkaar in relatie gebracht vanuit de idee dat ze met elkaar verenigd kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is de gelijktijdige ‘harde’ repressieve en ‘zachte’ preventieve aanpak van probleemjongeren.

Beide standaard ‘coping mechanisms’ zijn volgens ons onvoldoende om recht te doen aan de idee van de onvermijdelijkheid van de ‘onvolkomen organisatie’. Zowel de hiërarchische als de coördinerende oplossing houden zich namelijk aan de regels van het hiërarchische ordeningsprincipe: ze gaan uit van de principes van taakverdeling, functiescheiding en competentiescheiding, en respecteren de hiërarchische verantwoordingsstructuur en proberen deze ofwel te versterken ofwel te ondersteunen door afstemming tussen de verschillende onderdelen van de organisatie tot stand te brengen. Die afstemming verloopt volgens grotendeels dezelfde lijnen: geformaliseerde overlegstructuren om competentiegrenzen vast te stellen over gezamenlijk op te pakken taken of problemen, waarvan de uitkomsten via een hiërarchische lijn terug worden gecommuniceerd in de organisatie. Bij deze ‘coping mechanisms’ worden vragen gesteld als ‘wie gaat waar over?’, ‘waar liggen competentiegrenzen?’, ‘naar wie moeten we ons verantwoorden?’, ‘van wie hebben we toestemming tot handelen nodig?’ Soms leidt dat ertoe dat maatschappelijke problemen onbenoemd blijven, verzanden in bureaucratie of dat goed bedoeld beleid vastloopt in weerbarstige uitvoering. Op plaatsen waar dergelijke vraagstukken zich voordoen zien wij het ontstaan van ‘tussenfuncties’. Deze functies zijn complementair aan de bestaande organisatie – vervangen haar niet, maar

6 Ontwerpoverwegingen

proberen de inherente onvolkomenheden te compenseren met een specifiek soort professionaliteit. Dit compenseren gebeurt in functies zoals die van de wijkmanagers – tussen organisatie en omgeving en vanuit een ‘logica van het ongepaste’.

In ‘tussenfuncties’ wordt nadrukkelijk niet de verbinding gelegd volgens de logica van hiërarchie of coördinatie, maar volgens de netwerkachtige logica van het ongepaste. In tegenstelling tot de gebruikelijke coördinatie-mechanismen laten tussenfuncties zich kenmerken door verbinding op basis van functievermenging in plaats van functiescheiding, meervoudige in plaats van enkelvoudige inclusie en gelijkwaardigheid in plaats van hiërarchische lijnen. Verbinding langs deze lijnen komt tot stand op basis van vragen als: ‘welke vorm van verbinding is gewenst voor de voorliggende opgave?’, ‘welke mensen zijn geschikt voor deze opgave?’, ‘wie voelt zichzelf competent genoeg om mee te werken?’, ‘welke vermenging van functies, toepassingen en rollen kan meerwaarde bieden?’

De sociale cohesie blijkt een lastig punt in een nieuwbouwwijk. De wijk ontwikkelt zich tot woongebied van een aantal groepen die elkaar niet goed liggen. Het zijn groepen die afkomstig zijn uit achterstandswijken, waar zij al ‘een verleden’ hebben opgebouwd. Op internetfora ontstaan scheldpartijen en openbare beschuldigingen. Korte tijd later gaan bewoners elkaar te lijf met honkbalknuppels. De politie komt in beeld als vechtpartijen ontstaan, maar kan niet direct de achtergronden daarvan doorzien. De wijkmanager kan op basis van zijn kennis van de wijk wel een inschatting maken van de aanleiding. De aanpak wordt verbreed: naast strafrechtelijk optreden zorgt de wijkmanager voor bestuurlijk optreden. Ook organiseert de wijkmanager ontmoetingen tussen bewoners. Er worden leefafspraken gemaakt en maatschappelijk zwakke groepen krijgen extra aandacht, aandacht die zij voorheen, toen zij nog in een ‘krachtwijk’ woonden, ook kregen. Jongeren worden vervolgd, maar hen wordt ook ondersteuning geboden op het gebied van schuldsanering, coaching en gedragsreflectie. Omdat veel budgetten zijn gekoppeld aan de krachtwijken moet de wijkmanager wel zelf op zoek naar middelen. Via druk binnen de gemeentelijke organisatie komen die beschikbaar. Uiteindelijk daalt de overlast sterk, dankzij de integrale aanpak.

Gezien de inherente ‘ongepastheid’ van ‘tussenfuncties’ vraagt de inrichting van dergelijke functies om aandacht voor een aantal specifieke kwesties. Al deze kwesties verhouden zich tot de noodzaak om de inrichting van ‘tussenfuncties’ binnen de organisatie niet volledig volgens de logica van diezelfde organisatie te laten verlopen – waar de ‘passendheid’ of ‘appropriateness’ veelal een voorwaarde is om succesvol te zijn in organisaties, is het voor tussenfuncties juist een valkuil.

6.1 De kwetsbare positie van tussenfuncties

Kern van de professionaliteit van mensen in tussenfuncties is het balanceren tussen verbonden zijn met relevante partijen en tegelijkertijd onafhankelijk opereren van de formele organisatiestructuur. Tussenfuncties verbinden werelden die in de bureaucratie gescheiden blijven (‘en/en’ in plaats van ‘of/of’), en ze compenseren daarmee de inherente onvolkomenheid van elke organisatie. Tussenfuncties kunnen worden georganiseerd rondom urgente en complexe problemen zonder dat er onmiddellijk nieuwe structuren opgetuigd worden – het zijn daarmee ook bypasses om buiten de reguliere organisatie om problemen aan te pakken. En vanwege hun relatieve afstand tot de staande organisatie kunnen ze ook als tegenwicht dienen voor de organisatielogica, bij voorbeeld door de inbreng van perspectieven van buiten.

Van mensen werkzaam in tussenfuncties vraagt dit onder meer het vermogen om gericht met hardnekkige vraagstukken aan het werk te gaan, om problemen te agenderen en te ‘positioneren’ op de juiste plekken in de organisatie, om vraagstukken eventueel te ‘reframen’ teneinde fixaties op te lossen, om gevoeligheid voor organisatorische verhoudingen, om gevoeligheid voor blinde vlekken in de organisatie, en om vasthoudendheid in de richting van zowel eigen organisatie als omgevingspartijen – de tussenfunctie balanceert tussen organisatie en omgeving, maar moet geen ambassadeur van één van beide worden.

Deze noodzaak tot balanceren maakt tussenfuncties kwetsbaar. Enerzijds omdat de ‘logica van de passendheid’ gemerkt of ongemerkt ertoe kan leiden dat tussenfuncties een ‘normaal’ en passend onderdeel van de organisatie worden, anderzijds omdat diezelfde logica van de passendheid ertoe kan leiden dat tussenfuncties geen voet tussen de deur krijgen in de organisatie, niet gehoord of gezien worden of zelfs bewust worden buitengesloten. Deze dilemma’s zijn te benoemen als respectievelijk de

‘verleidelijkheid van de passendheid’ en de ‘voortijdige verbanning van het ongepaste’ (cf. Van Twist c.s., 2007 over het balanceren tussen inkapseling en afstoting).

De **verleidelijkheid van de passendheid** is een valkuil die zich concreet kan voordoen als bestuurders en managers van de organisatie tussenfuncties voor hun karretje willen spannen, maar in de meeste gevallen is het zo dat het voor veel mensen in de organisatie ‘gewoon handig’ is als de werkzaamheden van tussenfuncties aansluiten op de werkzaamheden van anderen. Tijdens ons onderzoek noemde één van de geïnterviewden dit het ‘stekker- en stopcontactprincipe’: de idee dat de werkzaamheden van verschillende functionarissen keurig in elkaar zouden moeten passen. Vaak doet dit principe sluipenderwijs zijn werk: langzaam maar zeker wordt gedrag van mensen in tussenfuncties voor de rest van de organisatie voorstelbaar, stellen anderen zich daarop in, anticiperen erop of nodigen zichzelf uit tot samenwerking. Zoals Berger en Luckmann hebben beschreven in *The Social Construction of Reality* (1966), is elk menselijk gedrag vatbaar om een ingesleten routine te worden. Wat eerst nieuw was (een nieuwe manier van werken, een nieuw inhoudelijk perspectief), wordt na verloop van tijd een ‘normaal’ onderdeel van het dagelijks werk:

“All human activity is subject to habitualization. Any action that is repeated frequently becomes cast into a pattern, which can then be reproduced with an economy of effort and which, *ipso facto*, is apprehended by its performer as that pattern” (Berger & Luckmann, 1966:70-71). In de meeste gevallen is dat erg productief. Het voorkomt dat steeds opnieuw het wiel moet worden uitgevonden of dat ingewikkelde interactie over een gemeenschappelijke aanpak moet plaatsvinden. Voor tussenfuncties is het echter funest, omdat daarmee hun maatwerk tot ‘staand beleid’ verwordt en ze hun vermogen verliezen anders te zijn en juist tegendraads te denken.

Dit gevaar komt niet alleen vanuit een door de organisatie gedreven sluipe institutionalisering, maar kan ook uit tussenfunctionarissen zelf voortkomen. De logica van de passendheid is verleidelijk omdat het helderheid, zichtbaarheid en formeel afgebakende verantwoordelijkheden in het vooruitzicht stelt. Passendheid is prettig, omdat het houvast biedt temidden van complexiteit. Zeker als de vraag wordt gesteld wat eigenlijk de meerwaarde van een tussenfunctie is (‘waar ben je eigenlijk van’) of als tussenfuncties onderdeel zijn van een planning en controlcyclus, is het meepraten met de taal van de organisatie een verleidelijke verdedigingsstrategie. Dan is het niet alleen aangenaam om houvast te hebben, maar is het een kwestie van ‘overleven’. Tussenfuncties worden vervuld aan de randen van organisaties, of aan de randen van organisatieonderdelen, waar legitimatie

niet vanzelf gaat. Bovendien zijn het ‘procesfuncties’, waarbij de verbinding op de achtergrond plaatsvindt en de uiteindelijke resultaten daarvan al snel op het conto van anderen komen – de organisatieonderdelen die wel een eigen inhoudelijke verantwoordelijkheid hebben. Het gunnen van het podium aan de ander is juist een belangrijke succesvoorwaarde. Dit maakt het voor tussenfuncties vaak lastig om de eigen meerwaarde inzichtelijk te maken of om goed uit een planning en controlcyclus naar voren te komen: hoe meet je de ramp die niet gebeurde, of de onvrede die niet uitbrak? De verleiding van de logica van de passendheid uit zich dan ook juist in het banale: in een zoektocht naar zekerheid, naar ‘quick wins’, naar heldere functieomschrijvingen, naar het ‘pleasen’ van politieke principalen, naar het te vriend houden van collega’s, of misschien zelfs naar het terugdringen van de vele gemaakte overuren...

Aan de andere kant is er de valkuil van de **voortijdige verbanning van het ongepaste** als spiegelbeeld van de verleidelijkheid van de passendheid. Passendheid betekent het trekken van grenzen van inclusie (wat is hier normaal, welk gedrag hoor je hier te vertonen), en daarmee ook van exclusie – gedrag dat maar moeilijk getolereerd wordt of dat onbegrepen of ongezien blijft in de organisatie (gedrag dat niet ‘te plaatsen’ is). Tussenfuncties brengen wrijving en soms wrevel met zich mee: ze confronteren de organisatie met andere perspectieven, met blinde vlekken, met problemen in de uitvoering. Aan de andere kant staat daar ook tegenover dat dit de kwaliteit van openbaar bestuur, het draagvlak onder de burgers en het voorkomen van probleemverplaatsing richting de beleidsuitvoering kan bevorderen.

Ook dit vraagt specifieke inspanningen van zowel mensen in tussenfuncties als van de organisatie waar ze werkzaam zijn. Van de kant van de tussenfunctionaris betekent dit voor alles bewustzijn van de eigen ‘ongepastheid’ en van de ongemakken die dit voor de functionaris zelf en voor de organisatie met zich mee kan brengen. Ook het bewaken van een balans tussen het realiseren van en bijdragen aan concrete oplossingen en het problematiseren van de ‘going concern’ in de organisatie hoort hierbij – tussenfuncties kunnen niet volstaan met het roepen van wijsheden van de zijlijn, het impliceert ook vuile handen durven maken en een slim management van verwachtingen (Peeters c.s., 2008). En van de kant van de organisatie vraagt dit enige vorm van inbedding of steun voor de specifieke professionaliteit van tussenfuncties aan de (bestuurlijke) top van de organisatie. Dit geeft tussenfuncties legitimiteit en urgentie en helpt tussenfunctionarissen om aan tafel te komen en een voet tussen de deur te krijgen.

6.2 Over passend ongepast zijn: enkele ontwerp-overwegingen

Uit de voorgaande beschrijving en analyse van de professionaliteit van wijkmanagers, die model staan voor de bredere beroepsgroep van tussenfuncties, vloeien enkele overwegingen voort voor de inrichting en positionering van dergelijke functies in overheidsorganisaties (cf. Van der Steen c.s., 2010). Het gaat hierbij niet zozeer om de vraag of een tussenfunctie in dienst 'x' of juist in dienst 'y' ondergebracht moet worden, dichtbij of juist op afstand van de top van de organisatie. Het gaat ons inziens hier vooral om overwegingen die relevant zijn voor het bieden van ruimte en draagvlak voor de specifieke professionaliteit van tussenfuncties.

Wij onderscheiden hier een zestal overwegingen:

1. **Toegang:** tussenfuncties moeten de vrijheid/bevoegdheid hebben om door de hiërarchie van de organisatie te bewegen. Ze moeten in de gelegenheid zijn om zich dáár in de organisatie te begeven waar zich de meest urgente onvolkomenheden voordoen, ongeacht de vraag of dat nu in een uitvoeringsdienst is of in een beleidsdienst, op het niveau van de werkvloer of op het niveau van het management. Hier hoort ook bij dat tussenfuncties toegang moeten hebben tot hoogambtelijke en/of bestuurlijke gremia in de organisatie om daar verantwoording af te leggen over hun handelen.
2. **Opdrachtgeverschap:** tussenfuncties moeten een duidelijke 'opdracht' meekrijgen vanuit hoogambtelijk of bestuurlijk niveau, en dus ingericht worden rondom zwaarwegende en complexe vraagstukken die niet binnen de staande organisatie belegd kunnen worden; hierbij dient te worden gewaakt voor overprioritering, ofwel de overbelasting door hoogambtelijke of politieke opdrachten. Opdrachtgeverschap geeft tussenfuncties urgentie en haalt ze voor een deel uit de schaduw (maakt ze 'zichtbaar onzichtbaar'). Overigens moet dit 'opdrachtgeverschap' niet verward worden met het oppakken van grote taakverantwoordelijkheden: het gaat er juist om anderen in de organisatie te wijzen op hun verantwoordelijkheden en daar probleem-eigenaarschap te organiseren in plaats van alles zelf op te pakken.
3. **Kracht zonder macht:** tussenfuncties gedijen bij een beperkte hoeveelheid formele ambtelijke bevoegdheden of formele macht, aangezien ze daarmee de vrijheid behouden om in een netwerkcontext te opereren. Let wel: dit betekent niet een volledig ontbreken van hiërarchische prikkels in het werk van tussenfunctionarissen. Juist kleine hiërarchische elementen zijn essentieel. Daarbij kan het gaan om het organiseren van een 'shadow of hierarchy', ofwel de steun van het topmanagement of het politieke bestuur. Ook kan het gaan om een kleine aanstelling als manager

met formele bevoegdheden – dit kan het gezag en de stevigheid geven om in de rest van de tijd vrij door de organisatie te bewegen. Een laatste optie die wij hier noemen is de zeggenschap over kleine budgetten, waarmee initiatieven snel ondersteund en opgestart kunnen worden.

4. **Klein en flexibel:** tussenfuncties moeten geen 'nieuwe bureaucratische laag' worden, maar juist een kleine en flexibele staf kunnen zijn, die kan inspelen op de dynamiek van de maatschappelijke omgeving van de organisatie en op de onvolkomenheden van de organisatie. Maatschappelijke problemen en kwesties kunnen zich onverwacht voordoen en vragen vaak steeds opnieuw om maatwerk. En de organisatie zelf verandert ook: de onvolkomenheden van de organisatie kunnen zich verplaatsen, bij voorbeeld door een reorganisatie, door veranderingen aan de politieke top of door de werkzaamheden van tussenfunctionarissen. Als dit het geval is, dient een tussenfunctie zich ook te verplaatsen naar die plaatsen in de organisatie waar onvolkomenheden zich voordoen. Tussenfuncties bewegen mee met de onvolkomenheden van de organisatie. Dit betekent dat een permanente dynamiek voor tussenfuncties juist een teken van functionaliteit kan zijn, net zoals het mogelijk is dat tussenfuncties tijdelijk van aard zijn (voor zolang het probleem waarvoor ze zijn ingesteld zich voordoet, of voor zolang de functionarissen niet ten prooi vallen aan de valkuil van 'de voortijdige verbanning van het ongepaste' danwel van 'de verleidelijkheid van de passendheid').
5. **Beperkte hoeveelheid:** tussenfuncties moeten met mate gebruikt worden – ze zijn complementair aan de organisatie, ze vervangen deze niet en ze mogen voor het politieke bestuur geen excuus zijn om een 'lastige' bureaucratie (vanwege rechtsstatelijke argumenten en expliciete beleidsafwegingen) te omzeilen. Tussenfuncties zijn niet de oplossing voor elk probleem van de onvolkomen organisatie. Immers, de overheidsorganisatie geeft uiting aan een veelvoud van maatschappelijke waarden, die in veel gevallen niet met elkaar in overeenstemming te brengen zijn. Het beleggen van die waarden in verschillende organisatieonderdelen maakt een gesprek over hun onderlinge verhouding mogelijk – iets wat veel minder het geval is bij tussenfuncties, die vooral georganiseerd worden rondom concrete problemen in plaats van rondom specifieke publieke waarden.
6. **Tolerantie in de organisatie:** tussenfuncties strijken de organisatie tegen de haren in, bemoeien zich met het werk van anderen en vertonen gedrag dat voor anderen soms moeilijk in te schatten en te plaatsen is. Dit vraagt van de organisatie een zekere tolerantie voor de logica van het ongepaste, waaraan een besef van de eigen onvermijdelijke onvolkomenheid voorafgaat. Deze tolerantie maakt het mogelijk dat tussenfuncties 'passend ongepast' kunnen zijn.

7

Conclusie en discussie

De wijkmanagers die in dit onderzoek centraal staan en die model staan voor de bredere beroepsgroep van mensen in 'tussenfuncties' in het openbaar bestuur worstelen met de vraag hoe ze hun rol passend kunnen maken in een overheidsorganisatie met een in essentie hiërarchisch ordeningsprincipe, gegeven de inherente spanning tussen de maatschappelijke context van de wijk en de ambtelijke context van de gemeentelijke organisatie – twee contexten met elk een geheel eigen logica en dynamiek die wijkmanagers met elkaar moeten zien te verbinden.

Onze conclusie is dat een positie als die van wijkmanagers uiteindelijk niet goed passend te maken is vanuit het perspectief van de organisatie – en juist daar ligt ook de meerwaarde besloten van de wijkmanager. Niet voor niets is onze stelling dat de werkpraktijk van de wijkmanagers wordt bepaald door een 'logica van het ongepaste'. Precies daardoor stellen wijkmanagers de ambtelijke organisatie in staat om de staande structuur intact te laten en om de verbinding niet in reorganisatie en herstructurering te zoeken, maar in specifieke professionaliteit: door kritisch te kijken naar beleid, door te verbinden wat formeel gescheiden is, door te zwerven door de hiërarchie, door zelfstandig vraagstukken te agenderen en zo nodig impasses te doorbreken. Steeds is de meerwaarde het leggen van verbindingen en het inbrengen van perspectieven die nergens anders een plaats kunnen vinden in de organisatie.

Als wijkmanagers zich zouden aanpassen aan wat de organisatie van medewerkers verwacht, dan zou dit type werk onmogelijk zijn. Tegelijkertijd: als wijkmanagers zich in het geheel niets zouden aantrekken van de organisatorische logica (waarbinnen ze feitelijk werkzaam zijn en waaraan ze verantwoording schuldig zijn), zouden ze zichzelf eveneens onmogelijk maken: verlies van elke vorm van passendheid betekent een verlies aan vermogen om verbinding te leggen met gemeentelijke partijen. Vandaar dat een aantal specifieke ontwerpoverwegingen nodig is om een 'ongepaste' rol een zo passend mogelijke plaats te geven in de organisatie. Daarbij staat voorop dat zowel de wijkmanagers (of hun collega's in vergelijkbare 'tussenfuncties') als de ambtelijke organisatie zich deze overwegingen eigen moeten maken – met als basis daarvan een zekere wederzijdse 'tolerantie' voor 'ongepast gedrag'.

Literatuurverantwoording

Ashby, W.R., *An Introduction to Cybernetics*, London 1956.

Barret, S.M. & C. Fudge (eds.), *Policy and action. Essays on the implementation of policy*, London 1981.

Berger, P.L. & T. Luckmann, *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*, 1966.

Boer, N. de & E. Lugtmeijer, "De wijkmachinerie: repareren of herontwerpen", in: *Journal of Social Intervention: Theory and practice*, 18(1) 2009, pp. 44-59.

Borstlap, H. c.s., *Kracht zonder macht*, Den Haag 2002.

Bruijn, H. de, E. ten Heuvelhof & R. in 't Veld, *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Academic Service, Den Haag 2008.

Cooperrider, D.L. & S. Srivastva, "Appreciative Enquiry in Organizational Life", in: *Research in Organizational Change and Development*, vol. 1 1987, pp. 129-169.

Daft, R., *Organization Theory and Design*, South-Western Cengage Learning, Mason OH, 2010.

Denters, B., "De wijkaanpak terug van nooit weggeweest", in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 3 2008, pp. 57-65.

Galbraith, J.K., *Designing Complex Organisations*, Addison Wesley, Reading 1973.

Hartman, C. & P.E.W.M. Tops, *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*, Kenniscentrum Grote Steden, Den Haag 2005.

Hogwood, B.W. & L. Gunn, *Policy analysis for the real world*, Oxford 1984.

Hoppe, R., "Na 'doorwerking', naar 'grenzenwerk'. Een nieuwe agenda voor onderzoek naar de verhouding tussen beleid en wetenschap", in: *Bestuurskunde*, no. 2 2008, pp. 15-26.

Kickert, W. (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1993.

March, J.G. & J.P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*, New York 1989.

March, J.G., *A Primer on Decision Making. How decisions happen*, New York 1994.

Mintzberg, H., *Structure in Fives: designing effective organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1983.

Peeters, R., M. van Twist & M. van der Steen, *Verschuivende verwachtingen. Over rolverandering en vormgeven aan strategische professionaliteit*, NSOB, Den Haag 2008.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *De ontkokering voorbij*, Den Haag 2008.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid*, Den Haag 2009.

Rosenthal, U. c.s., *Ambtelijke vertellingen. Over verschijnselen die niet onbenoemd mogen blijven*, Lemma, Utrecht 2000.

Steen, M. van der, M. van Twist, R. Peeters & M. de Vries, *Strategiseren in de schaduw van de macht. Politiek assistenten van bestuurders als verborgen verbinders*, NSOB, Den Haag 2009.

Steen, M. van der, R. Peeters & M. van Twist, *De Boom en het Rizoom. Overheidssturing in een Netwerksamenleving*, Ministerie van VROM, Den Haag 2010.

Termeer, C.J.A.M., *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid. Een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*, Den Haag 1993.

Tops, P.W. c.s., *Verlengstuk of spreekbuis. Het wijkbureau als schakel in het Utrechts besturingsmodel*, evaluatieonderzoek in opdracht van de Rekenkamer-commissie Utrecht, IVA Tilburg 1998.

Tops, P. & C. Hartman, "The Relationship between Policy Governance and Front-line Governance", in: J.W. Duyvendak c.s. (eds.), *City in Sight. Dutch Dealings with Urban Change*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2009, pp. 191-201.

Twist, M., R. Peeters & M. van der Steen, *Balanceren tussen inkapseling en afstoting. Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid*, NSOB, Den Haag 2007.

Weick, K.E., *Sensemaking in Organizations*, Thousand Oaks 1995.

Bijlage: lijst geïnterviewden

Fase 1: gemeente Utrecht, 2009:

Dhr. B. Andriessen – Wijkmanager Overvecht
Dhr. F. Drossaert – Hoofd Bedrijfsvoering Dienst Wijken
Dhr. P. Hartman – Wijkmanager Vleuten/De Meern
Mw. E. Leicher – Wijkmanager Binnenstad
Dhr. T. Lindhout – Wijkmanager Utrecht Zuid
Mw. J. Rutten – Wijkmanager West
Mw. L. Spruit – Wijkmanager Zuidwest
Mw. W. Verbakel – Wijkmanager Noordwest
Dhr. T. Vernooy – Assistent-wijkmanager West
Dhr. T. van Vlimmeren – Directeur Dienst Wijken
Mw. M. Wertwijn – Wijkmanager Oost/Noordoost
Mw. Y. Wesselink – Wijkmanager Leidsche Rijn
Mw. L. Bouwer – Voorzitter Wijkraad Zuid
Dhr. R. van Buiten – Gebiedsmanager Dienst Stadswerken
Mw. L. Cozijnsen – Wijkteamchef politie
Mw. M. Garritsen – Gebiedsmanager woningcorporatie Mitros
Mw. A. Jacobs – Beheerder Kinderboerderij Zuid
Mw. R. Lenting – Clustermanager welzijnsorganisatie Portes
Dhr. R. van der List – Wijkteamchef politie
Dhr. A. Miedema – Voorzitter ondernemersvereniging
Mw. J. van Miltenburg – Lid bewonersadviesgroep herstructurering
Dhr. J. Peeters – Voorzitter ondernemersvereniging
Mw. G. Quist – Gebiedsmanager Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling
Mw. K. Sam Sin Vos – Gebiedsmanager Stadsontwikkeling
Dhr. R.J. – Spits Portaal
Dhr. L. Zwinkels – Voorzitter wijkraad Noordoost

Fase 2: discussiebijeenkomst 'professionaliteit van tussenfuncties', Den Haag 19 april 2010:

Frans van de Vaart – voorzitter team ontwikkeling Transvaal, gemeente Den Haag
Jim Schalekamp – accountmanager GGD Rotterdam
Henk Wesseling – voorzitter netwerkdirectie Drechtsteden
Barend Rombout – bureau Frontlijn, gemeente Rotterdam
Riny de Jonge – afdelingshoofd dagelijks beheer Oost/Watergraafsmeer, gemeente Amsterdam
Wybo Jurgens – ministerie van vrom/wwt
Bart Andriessen – wijkmanager Overvecht, gemeente Utrecht
Fred Dukel – stadsdeeldirecteur Escamp, gemeente Den Haag
Jan Willem Sluiskes – programmamanager Zuidoost, gemeente Amsterdam
Ton Lindhout – wijkmanager Zuid/Kanaleneiland, gemeente Utrecht
Aart Jan Voogt – assistent wijkmanager wijkbureau Zuid, gemeente Utrecht
Ted van de Wijdeven – Universiteit van Tilburg

In de reeks *Vorm geven aan inhoud* verschenen tot nu toe:

2007

- **Reinventing the Netherlands:** *de vormgeving van het openbaar bestuur*
Tracy Metz
- **Denktanks in beweging**
Paul 't Hart
- **Een gemakkelijke waarheid** *Waarom we niet leren van onderzoekscommissies*
Hans de Bruijn
- **Balanceren tussen inkapseling en afstoting**
Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid
Mark van Twist, Rik Peeters, Martijn van der Steen

2008

- **Achter de voordeur, onder het bed**
De dwaalleer van de etatistische vermarkting
Marc Chavannes
- **Verschuivende verwachtingen**
Over rolverandering en vormgeven aan strategische professionaliteit
Rik Peeters, Mark van Twist, Martijn van der Steen

2009

- **Strategiseren in de schaduw van de macht**
Politiek assistenten van bestuurders als verborgen verbinders
Martijn van der Steen, Mark van Twist, Rik Peeters, Marlies de Vries
- **Toekomstverkenning en organisatieontwikkeling**
Ontwerpkeuzes in het scenarioproject rws 2020
Mark van Twist, Martijn van der Steen, Maarten van der Vlist, Roger Demkes
- **Leren van tegenspraak en tegenwicht** *Hoe professionals en managers leren van leiderschap, resultaatgerichte sturingen toezicht*
Peter van der Knaap
- **De regulerende staat** *Ontwikkeling van het toezicht door Inspecties*
Ferdinand Mertens

2010

- **Figureren in het verhaal van de ander** *Over gezagsdragers in beeld*
Martijn van der Steen, Jaap van der Spek, Mark van Twist
- **Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur**
Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst
Martijn van der Steen, Mark van Twist
- **Techniek van de onmacht** *Fatalisme in politiek en technologie*
Michel van Eeten

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardige postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft en de Universiteit van Tilburg in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur.

De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van top-wetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een denktank. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen.

De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.