VROM Inspectie

www.vrom.nl

Eigentijds omgaan met woonwagenbewoners

Opmaat naar normalisatie

Eigentijds omgaan met woonwagenbewoners

Opmaat naar normalisatie

Inhoud

Voorwoord 03

Deel 1
Inleiding 05
1. Woonwagenbeleid in historische context 07
2. Is apart woonwagenbeleid noodzakelijk? 11
3. Inzicht in positie en handelen van woonwagenbewoners en beleidsmakers 15
4. Naar een methodiek van samenhangend woonwagenbeleid: (WAB) 21

Deel 2
Inleiding 36
1. De inventarisatiefase 39
2. De oriëntatiefase 40
3. Krisallisatiefase 45
4. Het team 48

Colofon 53

Voorwoord

Elke gemeente heeft wel zo'n gebied. Zo'n gebied waar je niet of nauwelijks komt. Waarvan je vermoedt dat er dingen gebeuren die niet kunnen. Zaken waar je eigenlijk tegen op zou moeten treden. Maar waar het er om de een of andere reden nooit van gekomen is. De gemeente of andere partijen voelen geen urgentie om de zaak aan te pakken. Misschien omdat er wel belangrijker dingen te doen zijn. Dingen die positiever in het nieuws komen. Of waaraan meer prioriteit gegeven moet worden. Of misschien speelt de vrees voor geweld een rol.
En ondertussen verstrijkt de tijd.....
En was hij daar al niet aanwezig, dan groeit er nu misschien wel een no-go-area, een vrijplaats.

Gelukkig zijn er steeds meer bestuurders van gemeenten en corporaties die oog krijgen voor dergelijke locaties. Die het bestaan van vrijplaatsen niet acceptabel vinden. Die hun ambtelijke diensten vragen om dat soort situaties te inventariseren. Zodat ze weloverwogen kunnen besluiten tot een aanpak.

De VROM-Inspectie heeft in 2004 van het Kabinet de opdracht gekregen om gemeenten te ondersteunen bij de aanpak van vrijplaatsen op woonwagenlocaties. In 2006 heeft zij een handreiking gemaakt. Bij evaluatie van het gebruik van die handreiking bleek dat de vertaling naar een concrete aanpak en een concrete organisatie vaak problemen gaf. Dat de veldwerkers van gemeente of corporatie zich niet zeker voelden, omdat zij zich onvoldoende gesteund voelden door de organisatie of het bestuur. Die gevoelens bleven vaak onuitgesproken, uit angst dat het een teken zou zijn van niet professioneel durven optreden. Als de bestuurder dat ongemak in zijn dienst aanvoelde, was hij daarom soms terughoudend om de zaak los te trekken.

Voor de aanpak van woonwagencentra heeft de VROM-Inspectie nu een aantal van die processen laten onderzoeken. De lessons learnt in deze praktijksituaties staan in dit handboek. De do's-and-dont's, de valkuilen en andere tips. Dit handboek geeft zowel de praktische aanpak als de theoretische achtergrond.
Ik weet zeker dat veel gemeenten er hun voordeel mee kunnen doen. Ook als er geen vrijplaats is, maar de situatie wel verbeterd kan worden.

De hoofdlijn van de aanpak is weer te geven in een paar noties:

- De bestuurder neemt het initiatief en garandeert zijn veldwerkers bestuurlijke dekking.
- De situaties worden integraal aangepakt: fysiek en sociaal-economisch hangen vaak nauw met elkaar samen.
- Een gemeentelijk projectleider, met stevig mandaat, is gewenst.
- De veiligheid van medewerkers wordt gegarandeerd, medewerkers van de gemeente en van andere partijen, zoals het nutsbedrijf, de corporatie, de belastingdienst, de postbezorger.....
- De meeste bewoners zijn van goede wil: soms houden enkelen hen in de greep.

Ik denk dat gemeenten dit handboek goed kunnen gebruiken in voor hen moeilijke situaties.

Bij twijfel kunt u een beroep doen op de VROM-Inspectie.

De inspecteur-generaal
Dr. ir. H. Paul

Deel 1: Inleiding

Voor u ligt een handboek "Eigentijds omgaan met woonwagenbewoners": "opmaat naar normalisatie". Geen handboek met gemakkelijke recepten. Wel een boek met handvaten die meermalen zullen en moeten worden geraadpleegd. Die ondersteunen bij de reflectie op het eigen werk. Die houvast bieden voor beleid op korte en lange termijn, voor zowel bestuurders als projectleiders en -in mindere mate- frontlijnwerkers. Dat het geen geplaveide weg is, ligt vooral aan de aard van het werk. Woonwagenwerk is geen gemakkelijke portefeuille, vraagt een gedegen voorbereiding en een lange adem. De woonwagenhistorie biedt bijzondere lessen voor duurzaam beleid. We zien (onbedoelde) lange termijneffecten. Het is bijvoorbeeld een voortdurende worsteling in kiezen tussen algemeen, integraal of meer specifiek beleid. Tussen het verlangen naar korte termijn successen en het geduld om te gaan voor de lange termijn: investeringen in adequate verhoudingen. Dit handboek biedt de handvaten om uit die worsteling te raken.

In 1999 is de Woonwagenwet ingetrokken, omdat inmiddels alle voor woonwagenbewoners relevante zaken in reguliere regelgeving waren opgenomen. Daarmee is, net als voor andere woonbehoeften, de verantwoordelijkheid voor huisvesting volledig bij de gemeenten komen te liggen.
Als reactie op extreme situaties na een lange periode van non-interventie op woonwagenlocaties, heeft de VROM-Inspectie in 2006 onderzoek gedaan naar het vóórkomen van vrijplaatsen op woonwagenlocaties. Dat heeft geresulteerd in een handreiking aan gemeenten: "Werken aan woonwagenlocaties" . Die handreiking bevatte een overzicht van het in te zetten bestuurlijk-juridisch instrumentarium en een stappenplan om beleid te organiseren en draagvlak daarvoor te krijgen.

Het handboek dat nu voor u ligt, vormt daarop een vervolg. Het is enerzijds gebaseerd op langdurige ervaring met en onderzoek naar woonwagenbeleid en integratiebeleid, anderzijds op recente ervaringen in Eindhoven, Maastricht en Culemborg.

Dit handboek gaat in op de vraag waarom woonwagenbewoners en hun overheden zo tegenover elkaar zijn komen te staan. En waarom sommige woonwagenlocaties konden evolueren tot een vrijplaats. Het handboek laat zien dat om de huidige patstelling te doorbreken een andere aanpak nodig is.

Die andere aanpak betekent:

- nadrukkelijk inzetten op herstel van vertrouwen, door een gewogen samenspel van repressieve, preventieve, fysieke, materiële en sociale maatregelen (visie)
- hernieuwde, expliciete aandacht voor concrete sociaal-maatschappelijke analyses en beleidsanalyses te ontwikkelen op regionaal en lokaal niveau (kennis)
- duurzaam beleid, of anders gezegd, daadwerkelijke borging van de uitvoering van de plannen en de ontwikkeling voor een langere periode
- meer nadruk op de positie en inzet van de frontlijnwerkers en de bewoners
- durven experimenteren met nieuwe organisatievormen en werkprocessen.

Dit handboek is bedoeld als een hulpmiddel daarbij. Het bevat een theoretische onderbouwing en analyse van het krachtenspel op het kamp, van de diversiteit van woonwagenbewoners (typologie), de rol van criminaliteit, de positie van frontlijnwerkers en van het belang van gedeelde kennis. Het handboek geeft een scherpe doorkijk op wat daadwerkelijk integraal cq. complementair beleid is. Het is een pleidooi om het accent van beleid te verleggen naar de positie van de frontlijnwerkers en hun relatie met de bewoners enerzijds en hun leidinggevenden anderzijds. Het is opgezet vanuit een heldere methode, gebaseerd op een wisselwerking tussen visie, kennis, strategie, organisatie, communicatie en competenties.

Dit handboek is tot stand gebracht in een open uitwisseling van kennis en ervaring van velen: wetenschappers, frontlijnwerkers, projectleiders en bestuurders.

De auteurs: Sjaak Khonraad en Chris Veldhuijsen.

1 http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=6374

Leeswijzer
In deel I ontvouwen de auteurs de belangrijkste uitgangspunten van de benadering die zij voorstaan. In hoofdstuk I vatten zij de geschiedenis van het woonwagenbeleid kort samen. In hoofdstuk II trachten zij antwoord te geven op de (als prikkelend bedoelde) vraag, wat het belang is door te gaan met het ontwikkelen van woonwagenbeleid. Hoofdstuk III is een andere kijk op woonwagenbewoners en op woonwagenbeleid. Hoofdstuk IV is een analysekader voor verdergaand woonwagenbeleid. Hierin laten de auteurs zien dat allerlei maatregelen tot dusver hun effect vooral gemist hebben omdat ze onvoldoende op elkaar betrokken zijn. In deel II verandert het perspectief: in deel I kraken de auteurs vooral theoretische noten, deel II bevat een aantal praktische uitwerkingen. Centraal staan het ontwikkelen van inhoud en, complementair daaraan, het ontwikkelen van een effectief uitvoeringsplan en het samenstellen van een slagkrachtig team.

1. Woonwagenbeleid in historische context

Inleiding

Relevante periodes
Literatuur over de problematiek is voldoende voorhanden. Het heeft daarom weinig meerwaarde om in dit handboek die geschiedenis van het woonwagenbeleid nog eens uitgebreid te herhalen. Daarom is dit handboek beperkt tot de belangrijkste momenten vanaf midden jaren zestig, het moment waarop woonwagenbewoners aan stevige overheidsbemoeienis werden onderworpen. Dat is ook meteen het moment waarop het mis ging. Globaal zijn zes periodes te onderscheiden, met steeds hun eigen probleemfiguratie: opvattingen over wat de problemen zijn, de oorzaken en de oplossingen:

1. De periode tot midden jaren zestig: strijd tegen onmaatschappelijkheid;
2. De jaren zestig en zeventig: concentratie en categorialisatie;
3. De jaren tachtig: deconcentratie en decategorialisatie;
4. De jaren negentig: het 'grote gedogen';
5. 2003: de omslag, 'Maastricht';
6. De actuele situatie: veel problemen onopgelost.

Strijd tegen onmaatschappelijkheid: tot midden jaren '60

Begin 20e eeuw
De aandacht voor woonwagenbewoners krijgt concreet vorm in het begin van de vorige eeuw. Aanvankelijk gebeurt dat onder verantwoordelijkheid van de lokale overheden; gaandeweg neemt de centrale overheid het heft in handen. Deze ontwikkeling wordt geformaliseerd in de Wet op woonwagens en woonschepen van 1918. In de maatregelen klinkt de 'strijd tegen onmaatschappelijkheid' onmiskenbaar door. Ze zijn vooral bedoeld om de gevestigde samenleving tegen woonwagenbewoners te beschermen. Eerst door hen te weren, later, als duidelijk wordt dat dat niet lukt, door ze onder strikte voorwaarden te gedogen.

Van beheersen naar zorg
Met name na de Tweede Wereldoorlog verschuift het accent van beheersen van naar zorg voor woonwagenbewoners. Die zorg is er vooral op gericht om woonwagenbewoners uit hun maatschappelijke achterstand te verheffen. De intenties zijn goed, de gevolgen verstrekkend.

Samengevat zijn de belangrijkste kenmerken van deze periode tot de jaren zestig:
- Beperkte, veelal gemeentelijke overheidsbemoeienis: lokale willekeur;
- Het woonwagenbestaan wordt gekenmerkt door armoede en achterstand;
- Woonwagenbewoners krijgen veel ruimte om op eigen wijze invulling te geven aan hun relaties onderling, met de rest van de samenleving en met de overheden;
- Het gezag van de overheid is nog min of meer vanzelfsprekend.

Concentratie en categorialisatie: de jaren '60 en '70

Regionale woonwagencentra
De 'concentratie' van de jaren zestig houdt in dat woonwagenbewoners worden geconcentreerd op ruim vijftig grote, regionale 'woonwagencentra' (het woord 'kampen' is voortaan taboe). Door ze daar te onderwerpen aan gerichte (heropvoedings) maatregelen hoopt men woonwagenbewoners alsnog te kunnen 'verheffen' en hen zo 'met behoud van de eigen cultuur' in staat te stellen om normaal te functioneren in de samenleving. De kwaliteit van de centra en van de standplaatsen is, gemeten naar de maatstaven van die tijd, zonder meer van behoorlijk niveau. Er zijn goede sanitaire en nutsvoorzieningen, voor veel woonwagenbewoners een ongekende weelde. Op de meeste centra is een eigen school, een eigen buurthuis voor het welzijnswerk, er zijn sportvoorzieningen, er is een 'kampaalmoezenier', een wijkagent, een speciale ruimte voor huisarts en wijkverpleegkundige, soms zelfs een aparte kraamruimte. De centra zijn met opzet op grote afstand van de reguliere woonwijken gesitueerd, bij voorkeur weggestopt achter water- en spoorwegen en aan het eind van een doodlopende weg. Om het kamp op of af te gaan, moet men vaak voorbij een slagboom.

Ongewilde gevolgen
Vanaf het eerste moment klinken geluiden door dat het concentratiebeleid tot allerlei onbedoelde en vooral ongewenste effecten leidt: massawerkloosheid, verpaupering, toename van allerlei vormen van illegale en criminele praktijken, toenemende agressie naar elkaar, naar de omgeving en naar professionals. Formeel gaan welzijnsbeleid en handhaving hand in hand, maar van dat laatste komt niet veel terecht. Met name in regio's waar bewoners, soms met geweld, gedwongen worden zich op het

grote kamp te vestigen, lopen de spanningen snel op. Niet alleen onderling, maar ook met de directe omwonenden en met de professionals. Laatstgenoemden hebben steeds minder gezag en trekken zich vervolgens terug. Ondertussen komen er vrije vestigers, rechthebbenden en kinderen die tussen de bestaande wagens een plaatsje zoeken: overbezetting van een locatie.

Belangrijkste kenmerken van het concentratiebeleid in de jaren '60 en '70:

- Woonwagenbewoners worden nadrukkelijk object van overheidsbemoeienis;
- Maatregelen zijn vooral preventief/agogisch van aard;
- De vrijheid van woonwagenbewoners wordt sterk ingeperkt. Niet zozeer de mogelijkheid om te 'trekken', maar om (bij conflicten) te kunnen vertrekken en elders een heenkomen te zoeken, bepaalt hoe zij zich verhouden tot elkaar en de burgersamenleving.

Deconcentratie en decategorialisatie: de jaren '80

Deconcentratie
Geschrokken van de gevolgen, wordt midden jaren zeventig al vrij snel met het concentratiebeleid gebroken. In een poging de klok terug te draaien, wordt ingezet op deconcentratie. Grote centra worden verkleind of opgeheven en er komen kleinere centra, dicht in de buurt van reguliere woonwijken.

Decategorialisatie
Categoriale voorzieningen, die amper tien jaar eerder nog golden als belangrijke voorwaarde voor het verbeteren van de positie van woonwagenbewoners, worden nu beschouwd als een belemmering daarvan. De verantwoordelijkheid voor het beleid wordt fasegewijs teruggegeven aan de gemeenten. Later zal die haar taken weer naar woningcorporaties delegeren én naar allerlei commerciële beheersbureaus, die hier een interessante groeimarkt ontdekken.

Nieuwe problemen
In veel regio's ('woonwagenschappen') leidt deze omslag slechts tot nieuwe problemen. Niet alleen woonwagenbewoners verzetten zich. Regiogemeenten, die dachten met de concentratie van een lastig probleem verlost te zijn, proberen zich op alle mogelijke manieren aan hun nieuwe taak te onttrekken. Ondertussen blijft elke verbetering uit, want die wordt beschouwd als een vorm van kapitaalvernietiging die het deconcentratieproces slechts zal frustreren. Zo evolueren de toch al problematische regionale centra tot ware no go areas: getto's waar niemand nog durft te komen, zelfs de politie niet. Op sommige kampen loopt dat zodanig uit de hand, dat de overheid zich gedwongen ziet vergaande middelen in te zetten. Met massale politie-invallen compleet met legervoertuigen, permanente bewaking en noodwetten probeert ze de volstrekt onbeheersbare situatie weer enigszins meester te worden.

Belangrijkste kenmerken van het deconcentratiebeleid van de jaren '80:

- Woonwagenbewoners zijn nog altijd object van intensieve aandacht;
- Beleidsrepertoire wordt aangepast, pretenties blijven overeind, maar in de praktijk domineren voortaan repressie en het

onder controle houden/krijgen van de situatie;
- Hoop gevestigd op het inrichten van standplaatsen en ontmantelen van de grote kampen als wondermiddel voor de problemen op de grote centra.

De periode van gedogen: de jaren '90

Deconcentratie een feit
Langzaam maar zeker, vaak na eindeloze procedures en heftige conflicten, komen de kleine locaties er toch en stromen de grote kampen leeg. Maar tegen die tijd heeft de overheid haar vertrouwen in de integratie van woonwagenbewoners al lang verloren.

Intrekking Woonwagenwet
De intrekking van de Woonwagenwet in 1999 vormt op de keper beschouwd niet meer dan de formele bevestiging van een proces, waarin allerlei bijzondere maatregelen en voorzieningen zijn opgeheven, omdat deze in het reguliere beleidsproces een plaats gekregen (kunnen) hebben. De problematiek wordt als afgedaan beschouwd. Niet omdat de problemen zijn opgelost, maar omdat elk perspectief op een oplossing ontbreekt. Intussen worden gemeenten geacht, onder het mom van decentralisatie van verantwoordelijkheden, voortaan hun eigen boontjes te doppen. Extra middelen daarvoor krijgen ze niet. Woonwagenbewoners heten voortaan 'gewone burgers', die zich slechts onderscheiden omdat ze in een woonwagen wonen. Beleid beperkt zich tot het inrichten en beheren van standplaatsen.

Gevolgen gedoogbeleid
Bovenbeschreven opstelling blijkt opnieuw een verkeerde inschatting, met soms fatale gevolgen. Op veel locaties herhaalt de geschiedenis zich: min of meer dezelfde processen die de regionale kampen zo kenmerkten, verplaatsen zich geruisloos naar de nieuwe locaties. De aanvankelijke onverschilligheid waarmee de overheid dit laat gebeuren, is de nog altijd vele goedwillende woonwagenbewoners een doorn in het oog. In stilte roepen zij om optreden.
Intussen worden woonwagenlocaties voor steeds meer bestuurders synoniem aan wietteelt, overlast en vrijplaatsenbeleid. Maar niet overal wordt opgetreden.

Belangrijkste kenmerken uit de periode van gedogen van de jaren '90:
- De overheid geeft het op, beschouwt woonwagenbewoners als een verloren groep die niet meer geholpen kan worden en dus ook niet meer geholpen hoeft te worden;
- Feitelijk geen beleid meer, met uitzondering van beheer en onderhoud op de locaties;
- Op een aantal kampen bepaalt de onderwereld wat er gebeurt, of niet gebeurt, en niet meer de overheid.

Omslagpunt 'Maastricht': 2004

Grootscheeps optreden
In 2004 is er in Maastricht een grootscheeps en gezamenlijk optreden van de politie, de belastingdienst, het energiebedrijf en diverse gemeentelijke diensten. Hoewel er al eerder vergelijkbare acties in andere gemeenten waren geweest, vormt 'Maastricht' een duidelijk omslagpunt in de houding van de overheid: het moet uit zijn met gedogen en eigenrichting op de kampen.

Integrale vrijplaatsenaanpak
Er worden binnen allerlei bestuurslichamen afspraken gemaakt en convenanten getekend voor gezamenlijk optreden. Woonwagenlocaties worden voortaan meegenomen in een integrale vrijplaatsenaanpak. En waar veel gemeenten zich eerder uiterst terughoudend toonden, lijken ze ineens alle schroom voorbij en geven toe met betrekking tot de woonwagenproblematiek met de handen in het haar te zitten.

Kenmerken van de periode na 'Maastricht', na 2004:

- Hernieuwde aandacht op lokaal niveau;
- Maatregelen voornamelijk repressief van aard;
- Groeiende behoefte aan langetermijnoplossingen.

De huidige situatie

Wat is er bereikt?
Maken we de balans op van meer dan honderd jaar overheidsbemoeienis, dan kunnen we vaststellen dat er op tal van terreinen wel degelijk vooruitgang is geboekt. Zo is de kwaliteit van de woonwagens aanzienlijk verbeterd, zozeer zelfs dat het verschil tussen een woonwagen en een 'reguliere' (vrijstaande) woning

nauwelijks nog te zien is. Het aantal standplaatsen is in absolute zin zelfs aanzienlijk gegroeid. Woonwagens staan niet meer op achterafplaatsen, zoals de regionale kampen: weggestopt achter vuilnisbelten en spoorlijnen. Tegenwoordig maken ze (fysiek) onderdeel uit van een reguliere woonwijk. In sociaal maatschappelijk opzicht kunnen woonwagenbewoners delen in welzijn en welvaart, al dan niet dankzij overheidsbemoeienis. Vooral voor vrouwen is het leven van hard werken en bittere armoede, die het trekkend bestaan kenmerkten, voorgoed verleden tijd. De meeste kinderen van woonwagenbewoners volgen intussen zonder noemenswaardige problemen het basisonderwijs en zelfs in het voortgezet onderwijs zijn belangrijke vorderingen gemaakt.

Wat is er niet bereikt?

En toch heeft alle inzet in geld, mensen en middelen klaarblijkelijk niet kunnen voorkomen dat woonwagenbewoners nog altijd de 'minderheid onder de minderheden' (Schuyt 1996) vormen. Het aantal standplaatsen mag fors zijn toegenomen, er is nog altijd een tekort en het ziet er niet naar uit dat daar de komende jaren veel verbetering in gaat komen. Deelname aan het voortgezet onderwijs is nog altijd problematisch. Datzelfde geldt voor de doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt. De relatie tussen woonwagenbewoners en de rest van de samenleving is nog altijd ongemakkelijk, volgens sommigen is de kloof eerder groter dan kleiner geworden. Bovendien worden woonwagenbewoners steeds meer en openlijker geassocieerd met allerlei vormen van illegale en criminele praktijken.

Prominente plaats

Woonwagenbewoners zijn in elk geval weer in beeld. Ze nemen zelfs een prominente plaats in; op lokaal niveau maar ook op ministeries. Vooral sinds 'Maastricht' is men zich alom bewust dat er toch iets moet met deze bevolkingsgroep. Tegelijkertijd zoekt men wanhopig, na alles wat is geprobeerd en mislukt, naar een beleidsrepertoire dat voorziet in duurzame oplossingen.

Meer weten?

Overbekking Jos e.a. (1991)
Woonwagenjongeren, een generatie dichter bij de marge, Nijmegen: OABG.
Ooijen, D. A. Th. van (1993)
Je moet hier weg, hier komen mensen wonen. Woonwagenbeleid in Nedeland 1890 - 1990, 's-Gravenhage: SDU;
Overbekking, Jos (1994)
Woonwagenbeleid, 20 jaar later halverwege. Een evaluatie van het sinds 1975 gevoerde woonwagenbeleid, 's Gravenhage: WVC;
Van Traa, M. van e.a. (1995)
Opsporingsmethoden (PEO) inzake opsporing, 's Gravenhage: SDU;
Van der Poel, Sari (1998)
De herovering van een no go area, In K. de Bruin e.a. *Mensen kijken fotografische Beschouwingen*, Groningen: Wolters Noordhoff;
Van der Poel, Sari (1998)
De vulkanische relatie tussen overheid en woonwagenbewoners, voor Criminologie 1998/3, Gouda: Quint;
Khonraad, Sjaak (2000)
Woonwagenbewoners, burgers in de risicomaatschappij, Utrecht: Van Arkel;
Regioplan (2001)
Beleid verkoop woonwagenstandplaatsen. Verslag van onderzoek, SEV, werkgroep standplaatsen; Khonraad, Sjaak en Coyan,
Tromp (2001)
Woonwagenbewoners als 'voorhoede' van minderheidsgroeperingen in de Risicomaatschappij, in Tijdschrift voor Arbeid en Participatie (TAP) Utrecht:Van Arkel;
Tromp, Coyan (2002)

2. Is apart woonwagen-beleid noodzakelijk?

Met de opheffing van de woonwagenwet in 1999 zijn gemeenten formeel ontslagen van de verplichting om exclusief beleid voor woonwagenbewoners te formuleren. Het idee was dat de verschillende buurten (wonen, welzijn en economie) in de reguliere beleidsplannen een plaats zouden verwerven. De praktijk is dat in veel gemeenten nog altijd aparte maatregelen en voorzieningen voor woonwagenbewoners bestaan. Daar zijn op het eerste gezicht vaak goede redenen voor. Al was het maar omdat woonwagenbewoners nog altijd de aandacht op zich weten te vestigen. Vaak in negatieve zin: door onderlinge conflicten, overlast of door allerlei vormen van eigenrichting en criminaliteit. En toch blijft de vraag relevant: waarom specifiek woonwagenbeleid? Woonwagenbewoners zijn immers 'gewone burgers', die zich slechts onderscheiden omdat ze in een woonwagen wonen?

Verschillende perspectieven
In dit hoofdstuk passeren een aantal perspectieven van waaruit het woonwagenbeleid bekeken kan worden. Niet om meteen een sluitend antwoord te geven op de vraag of apart woonwagenbeleid nodig is, maar als prikkel om daar verder over na te denken. Achtereenvolgens gaat het hierbij om de volgende perspectieven:

1. Semantiek: woonwagen en woonwagenbewoner: archaïsche begrippen?
2. Vanzelfsprekendheid: apart beleid is logisch;
3. Planologie: woonwagenkampen zijn aparte locaties;
4. Stigmatisering: alle woonwagenbewoners over één kam geschoren;
5. Sociaal-maatschappelijk: er is een aanwijsbare achterstand;
6. Cultureel: woonwagenbewoners willen apart beschouwd worden.

Semantisch perspectief: 'woonwagens' en 'woonwagenbewoners'?

Achterhaalde definities
Wat is eigenlijk een woonwagenbewoner? Formele criteria zijn er niet. De Woonwagenwet kan ons in elk geval niet meer helpen, en daarin werd al een onwerkbare, zelfs bedenkelijke definitie gehanteerd: 'wie in een woonwagen geboren was, of op een bepaald moment in een wagen woonde of wie een duurzame relatie had met een woonwagenbewoner….'

Woonwagenbewoners?
Intussen keren steeds meer 'echte reizigers' de woonwagen de rug toe, teleurgesteld over wat er op de kampen gebeurt. Of omdat wonen in een wagen hen de kans op een 'normaal leven' ontneemt of er eenvoudig onvoldoende standplaatsen beschikbaar zijn. Tegelijkertijd vinden steeds meer 'burgers' hun weg naar de kampen, bijvoorbeeld doordat jongeren relaties buiten de eigen gemeenschap aangaan. Allemaal processen die er toe bijdragen dat de authentieke levensstijl van woonwagenbewoners, verbonden aan het trekkend bestaan en het wonen in een woonwagen, in hoog tempo is geërodeerd en weldra niet veel meer is dan een vage herinnering bij de oudere generaties.

Woonwagens?
En dan: wat is eigenlijk nog een woonwagen? De traditionele 'pipowagen', met zijn karakteristieke houten spaken-wielen, de handgesneden koekoek op het dak en het trapje voor de bok, bestaat nog slechts in verhalen. Hetzelfde geldt voor de al even karakteristieke 'Drentse wagen'.

De moderne 'woonwagen' doet in geen enkel opzicht onder voor een chalet, voorzien van alle comfort en vaak met tuinen die in een reguliere woonwijk niet misstaan. Er komen hijskranen, diepladers, verhuisbedrijven en politieescortes aan te pas om ze te verplaatsen, als dat überhaupt nog mogelijk is.

Die chalets zijn al lang niet meer het privilege van de happy few. Steeds meer gemeenten en woonwagenbewoners kiezen voor een kwalitatief veel betere woonwagenwoning. Ook deze is niet meer van een reguliere woning te onderscheiden. Het zijn woningen die niet meer van hun plaats komen en eigendom blijven van de gemeente of de corporatie. Ook woonwagenbewoners verhuizen!

Perspectief van vanzelfsprekendheid: woonwagenbeleid, logisch toch?!

Problemen vragen om oplossingen
Hoe we het ook wenden of keren, er zijn nu eenmaal woonwagenbewoners en er zijn problemen met woonwagenbewoners. Daar is steeds beleid op gemaakt. Het feitelijk gevolg van dit 'klussen met tradities' is dat allerlei problemen die zich op het kampleven afspelen, snel vertaald worden als problemen dóór of uniek vóór het kampleven en zo het zicht op wat werkelijk aan de

hand is ontnemen. Of zoals de Engelsen zeggen: 'Als je eenmaal een hamer vast hebt, lijkt alles op een spijker...' En omdát het om woonwagenbewoners gaat, worden allerlei overleggen en topzwaar bemenste structuren opgericht, die veel tijd en energie vergen. Concrete resultaten blijven echter vaak uit.

Planologisch perspectief: aparte locaties

Oppositie tegen woonwagenkampen
Als er in een buurt kavels beschikbaar komen voor vrijstaande woningen, blijft oppositie vanuit de omgeving doorgaans uit. Althans, deze blijft beperkt tot bezwaren die nu eenmaal met wijzigingen van een bestemmingsplan gepaard gaan. In elk geval zijn dat heel andere reacties dan wanneer diezelfde locatie wordt aangewezen tot woonwagenkamp. Dan barst de hel los. En dat terwijl het op de keper beschouwd gaat om een woonvorm die zich nagenoeg in niets meer onderscheidt van reguliere vrijstaande woningen (model chaletbouw). Die tegenstelling in reacties moet te denken geven. In de praktijk komen die standplaatsen er vaak tóch. De plannen worden door de politiek doorgedrukt, met alle gevolgen voor het draagvlak in de omgeving, de beoogde bewoners en de kansen op de beoogde integratie. Terwijl de verschillen tussen woonwagen en andere, 'reguliere' woonvormen vervagen, blijven overheden tobben met procedures, het inrichten van standplaatsen, verzet vanuit de omgeving, bijzondere verplaatsings- en herinrichtingskosten en de verdeling van een schaars goed, waar woonwagenbewoners ook steeds inspraak of zelfs beslissingsbevoegdheid claimen. Een gang van zaken die vaak hoge eisen stelt aan de vindingrijkheid, het uithoudingsvermogen en de diplomatieke gave van de verantwoordelijke bestuurders en ambtenaren.

Beleidsmatig alternatief
Blijven denken in termen van woonwagen- en standplaatsenbeleid ontneemt de mogelijkheid om de huisvesting van woonwagenbewoners op een meer eigentijdse wijze in te vullen. Moeten we, met andere woorden, ook beleidsmatig onderhand niet eens afscheid nemen van woonwagenstandplaatsen? In plaats daarvan zouden kavels beschikbaar kunnen worden gesteld, onder duidelijke voorwaarden over vorm, formaat en kwaliteit. Op een aantal plaatsen wordt die formule zelfs al met succes toegepast.

Duidelijk mag zijn dat dit alternatief enerzijds nogal wat overredingstijd kost en anderzijds een fysiek duurzaam resultaat oplevert. Het heroverwegen van de structuur van het woonwagencentrum geeft ruimte om ook te bekijken of de oorspronkelijke planologische locatie wel de meest ideale is. Verplaatsing, opsplitsing en/of (bodem-) sanering van oude centra zijn wellicht wenselijk.

Perspectief van stigmatisering: alle woonwagenbewoners over één kam geschoren

Woonwagenbeleid: criminaliteitsbestrijding?
Het grote kampenbeleid is nog in volle uitvoering als één van de belangrijkste pleitbezorgers van woonwagenbewoners van dat moment, Lau Mazirel, zich in een kritische publicatie (1966) hardop afvraagt waarom "(...) we toch steeds over woonwagens spreken, terwijl we woonwagenbewoners bedoelen!" Als het gaat over woonwagenbeleid en criminaliteit, doet zich min of meer hetzelfde verschijnsel voor. Soms lijkt woonwagenbeleid min of meer een politiek correct synoniem te zijn geworden voor vrijplaatsenaanpak. Zo glijdt de argumentatie in beleidsnotities of discussies heel subtiel van normalisatie, emancipatie en volwaardige participatie, via een vertoog over 'dezelfde rechten en plichten' en beheersbaarheid in een vloeiende beweging door de aanpak van illegaliteit en criminaliteit.

Herstel vertrouwen
De eenzijdige aandacht voor de negatieve processen op de kampen heeft intussen geleid tot een overaccentuering van repressieve maatregelen. Critici benadrukken dat het voor een duurzaam herstel van het formele en het morele gezag van cruciaal belang is om te investeren in herstel van vertrouwen en 'kansgedreven maatregelen'. Maatregelen die concreet en expliciet aansluiten op de noden, behoeften en problemen die op de kampen leven. Hetzelfde soort maatregelen dat intussen ook voor de probleem-, pracht- en krachtwijken wordt gepropageerd.

Nuancering noodzakelijk
Vooropgesteld: er is niks mis mee om de dingen bij de naam te noemen. Dát er allerlei vormen van criminaliteit op de kampen voorkomen, kan niet worden ontkend. Dat wordt ook niet ontkend, ook niet door woonwagenbewoners zelf. Sterker nog: er open over spreken doet recht aan de wens van de (vele) goedwillende bewoners, voor wie de misstanden op de centra evenzeer een doorn in het oog zijn. Maar zorgvuldigheid en nuancering zijn geboden. Zo moet voorkomen worden dat ook de goedwillende woonwagen-

bewoners worden gediskwalificeerd en gecriminaliseerd – en zo onbedoeld in de armen van de criminaliteit worden gedrongen. Zorgvuldigheid vereist meer dan vage bezweringen dat woonwagenbewoners 'natuurlijk niet over één kam geschoren moeten worden' en de 'goeden helaas onder de kwaden moeten lijden'.

Sociaalmaatschappelijk perspectief: zorg voor woonwagenbewoners is nodig

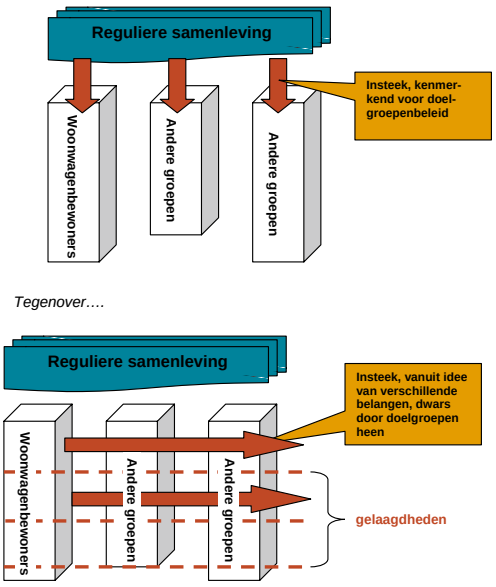
Betuttelend doelgroepenbeleid
Uit tal van studies blijkt dat veel woonwagenbewoners nog altijd een sociale achterstand hebben. Ze vormen een 'minderheid onder de minderheden'. Specifieke aandacht is nodig om die achterstanden in te lopen: in het onderwijs, op de arbeidsmarkt, vanuit welzijn en zorg. Toch is doelgroepenbeleid ook in dit opzicht te grofmazig. Dat gaat immers voorbij aan al die woonwagenbewoners, die helemaal geen problemen hebben en op eigen kracht hun relatie met de samenleving proberen te (her) vinden. Wat hen betreft is al die bijzondere aandacht en zorg, hoe goed bedoeld ook, toch een vorm van discriminatie en betutteling. En daarmee eerder een blokkade dan een voorwaarde voor volwaardig burgerschap.

Individuele zorg
Niet het wonen in de wagen moet dus bepalend zijn voor bijzondere aandacht, maar de achterstand die een aantal van hen heeft. Zoals er allerlei groepen in de samenleving zijn in vergelijkbare achterstandsposities, met vergelijkbare problemen. Sterker nog: tussen woonwagenbewoners onderling bestaan soms meer verschillen dan tussen hen en andere groepen in de samenleving. Bijvoorbeeld als het gaat om zelfredzaamheid, weerbaarheid, de plek binnen de gemeenschap en opleidingsniveau. Dat betekent in beleidstermen een noodzakelijke kanteling van aandacht en inzet.

Dit op het oog subtiele, maar feitelijk fundamentele onderscheid kan als volgt in een schema tot uitdrukking worden gebracht. (zie schema 1a en 1b)

Met andere woorden: zorg voor woonwagenbewoners betekent bieden van maatwerk en aansluiten op hun mogelijkheden, belangen en wensen.

schema 1a en 1b



Cultureel perspectief: woonwagenbewoners willen anders beschouwd worden

Voordelen aparte status
Voor veel woonwagenbewoners betekende het afschaffen van de Woonwagenwet dat een einde kwam aan een stigmatiserend wangedrocht. Maar er kwam ook verzet. De wet bood weliswaar geen garantie, maar gaf tenminste nog enig houvast voor de verdeling van schaarse middelen. Een standplaats bijvoorbeeld. Want ondanks alles hechten veel woonwagenbewoners nog altijd aan het bij elkaar wonen op een kamp, in een wagen.

Motieven woonwagenbewoners
De overwegingen om de aparte status te willen behouden blijken wel verschillend. Zo blijken sommige woonwagenbewoners vooral strategische motieven te hebben. Kampen, ook de kleine, bieden de kans om in de anonimiteit te blijven en pottenkijkers voldoende op armlengte te houden. Een aantal 'burgers' heeft zich juist om die reden op een kamp gevestigd. Voor andere woonwagenbewoners geldt vooral het economisch motief. Vooropgesteld: wonen in een woonwagen, zeker in de oudere

modellen, is niet goedkoop: er is spake van een hoge afschrijving, hoge stookkosten, veel onderhoud. Maar tegelijkertijd is het zeker in grotere gemeenten niet gemakkelijk om voor relatief weinig geld een kavel te huren voor een vrijstaand pand, voor het bedrag dat aan woonwagenbewoners wordt berekend. Woonwagenbewoners weten dat natuurlijk ook.

Culturele identiteit

Voor wéér anderen geldt een heel andere overweging. De woonwagen mag zijn uiterlijke kenmerken verloren hebben, ze heeft wel een symbolische functie. Ondanks hun onderlinge verschillen én geschillen, staat het wonen in de woonwagen voor een gedeelde leef-, ziens- en zijnswijze: en daarmee voor het idee tenminste nog érgens bij te horen. Tegelijkertijd weten woonwagenbewoners ook dat die saamhorigheid goeddeels wishful thinking is: veel woonwagenbewoners zijn door allerlei ontwikkelingen steeds minder in staat en bereid om elkaar op te vangen en te ondersteunen. De behoefte aan bijzondere aandacht, aan apart woonwagenbeleid dus, moet ook in dit licht gezien worden. Veel woonwagenbewoners realiseren zich maar al te goed hoezeer ze op zichzelf worden teruggeworpen. Ze zijn kwetsbaar, zelfs kansloos, zodra de overheid haar handen van hen aftrekt en ze zijn overgeleverd aan de krachten van de reguliere dienst- en hulpverlening.

3. Inzicht in positie en handelen van woonwagenbewoners en beleidsmakers

Meer inzicht

In het voorgaande is het woonwagenbeleid eerst in historische context geplaatst. Vervolgens is ingezoomd op de vraag wat binnen de huidige constellatie de meerwaarde is van specifieke aandacht voor de problematiek. Dit hoofdstuk geeft meer zicht op de positie en het handelen van woonwagenbewoners: waarom handelen zij zoals zij handelen? En waarom zijn zij zo lastig bereikbaar voor overheidsbemoeienis? Voor het beantwoorden van die vraag zijn in elk geval twee dingen van belang. Ten eerste moeten we oog hebben voor de uitkomsten van het beleid. Ten tweede moeten we de uitgangspunten en de daadwerkelijke uitvoering van het beleid meenemen. Daarom staat niet alleen het handelen en de positie van woonwagenbewoners ter discussie, maar ook van diegenen die voor het ontwikkelen en de uitvoering van het beleid verantwoordelijk zijn.

Een andere kijk op woonwagenbewoners

Moeilijk te doorgronden
Iedereen die ook maar enigszins bij de problematiek betrokken is (geweest), weet hoe lastig het is om daadwerkelijk binnen te dringen in de leefwereld van woonwagenbewoners. Zeker voor een buitenstaander, blijven de diepere motieven van hun handelen lastig te doorgronden, laat staan op juiste waarde te schatten. In navolgende schets een beeld van de krachten waarbinnen woonwagenbewoners permanent opereren en de wijze waarop zij op die krachten reageren.

Krachten op woonwagenbewoners

Overheid, criminaliteit en identiteit
Eén ding staat vast: het is te simpel om te denken dat woonwagenbewoners bemoeienis van buiten zonder meer ervaren als een voorwaarde voor een beter bestaan. Integendeel, die bemoeienis wordt door velen juist als een obstakel beschouwd of als een bedreiging voor wat ze zelf belangrijk vinden. Maar niet alleen de samenleving, de 'bovenwereld', trekt aan woonwagenbewoners. Intussen dringt ook de criminaliteit, de 'onderwereld', steeds dieper binnen in de leefwereld van veel woonwagenbewoners. Paradoxaal genoeg heeft die invloed sterk aan kracht gewonnen vanaf het moment dat de bovenwereld zich intensief met woonwagenbewoners ging bemoeien in de tijd van de grote kampen. En dan is er nog de eigen cultuur met zijn specifieke betekenissen, regels en waarden. In dit hoofdstuk worden deze drie domeinen verder uitgewerkt en op elkaar betrokken.

De 'bovenwereld': overheidsbemoeienis

Goede bedoelingen
Woonwagenbewoners zullen het lastig vinden om te geloven, maar over de intenties van de overheid kan geen misverstand bestaan. Het doel van alle overheidsbemoeienis is slechts geweest om de maatschappelijke positie van woonwagenbewoners te verbeteren. Op alle mogelijke manieren, met de inzet van veel geld, mensen en middelen, is aan woonwagenbewoners 'getrokken'. Het voornaamste doel: hen volwaardig te laten participeren en te laten delen in de welvaart.

Inschattingsfouten overheid
Tegelijkertijd heeft de overheid in de uitvoering van die intenties een aantal cruciale inschattingsfouten gemaakt. Samengevat komen die op het volgende neer:

- **Onvolwaardige woonvorm:** wonen in een wagen is altijd beschouwd als een belemmering voor volwaardig meedoen. Sterker nog, wonen in een wagen is als een onvolwaardige woonvorm beschouwd;
- **Fixatie op woonvorm:** het gevolg van eerstgenoemde inschattingsfout is dat overheidsbemoeienis steeds gefixeerd is geweest op de woonvorm en op het inrichten en beheren van standplaatsen. Andere domeinen zijn verwaarloosd of aan de huisvestingsproblematiek ondergeschikt gemaakt;
- **Homogene groep:** woonwagenbewoners zijn steeds over één kam geschoren: zij worden gezien als een homogene groep – één grote familie – met min of meer dezelfde achtergronden, wensen en mogelijkheden;
- **Geproblematiseerde minderheid:** woonwagenbewoners zijn beschouwd en benaderd als een problematische achterhoede, die zich in hun eigen belang dienen aan te passen. Verzet wordt geduid als een begrijpelijke, maar verder irrelevante blokkade, die genegeerd, afgekocht, of desnoods met harde hand de kop ingedrukt moet worden.

De onderwereld: criminaliteit wint terrein

Gedreven naar criminaliteit
Het onbedoelde resultaat van de overheidsbemoeienis is, dat woonwagenbewoners steeds meer uitgesloten zijn of zich uitgesloten zijn gaan voelen. Daardoor zijn ze hun eigen oplossingen gaan zoeken, los van wat de rest van de samenleving en de overheid van hen verwacht. Dat gebeurt in het grijze, zwarte en in toenemende mate in het criminele circuit. Opnieuw: laat ons oppassen te generaliseren! Dat doet onrecht aan al die bewo-ners die blijven proberen zich afzijdig te houden. Maar het is evenmin in hun belang om de noodzaak criminaliteit te voorkomen te bagatelliseren.

Kijk op criminaliteit
Opmerkelijk is dat veel woonwagenbewoners criminaliteit veroordelen, maar er tegelijkertijd ook allerlei positieve waarden aan toekennen, vooral de jongeren onder hen zien daarin:
- materieel gewin: interessante inkomsten, beperkt risico;
- een vorm van verzet: het genot om juist dat te doen wat hen wordt kwalijk genomen;
- aanzien, structuur, zelfrespect en bestaanszekerheid, uitgedaagd worden en aangesproken op competenties. Met andere woorden, de criminaliteit biedt (vooral jongere) woonwagenbewoners dat, wat de reguliere samenleving niet meer te bieden lijkt te hebben.

Risico's onderwereld
De criminele wereld biedt natuurlijk niet alleen mogelijkheden: er kleven ook allerlei risico's aan. Dan gaat het niet eens zozeer om de kans gepakt te worden. De gevangenis is geen schande, hooguit een bedrijfsrisico en zelfs een manier om status te verwerven. Maar de onderwereld stelt minstens even hoge eisen en de spelregels zijn in elk geval meer rigide dan die van de reguliere samenleving. Een weg terug is er bijna niet: pogingen daartoe kunnen ernstige consequenties hebben. Al met al is een 'succesvolle' carrière in de criminaliteit vooral weggelegd voor de clever ones.

Wij-gevoel
Overigens sluiten allerlei vanzelfsprekendheden en voorwaarden die gelden in de onderwereld, nauw aan bij dat wat woonwagenbewoners graag hun 'eigen cultuur' noemen. Typerend daarvoor is het wij-tegen-zij-gevoel, het antietatisme, elkaar niet verlinken (horen, zien, zwijgen) en machogedrag.

Identiteit: de 'woonwagencultuur'

Geen cultuur maar codes
Zoals eerder gezegd: woonwagenbewoners willen het niet graag horen, maar op de keper beschouwd bestaat er niet zoiets als een 'woonwagencultuur'. Althans niet zoals bijvoorbeeld Roma of Sinti die kennen: met een eigen taal, eigen rechtspraak, eigen kunst en muziek. Dat laat onverlet dat het wonen op een kamp een heel eigen levensstijl kent. Kenmerkend zijn: het vrijbuiterbestaan, permanent op zoek zijn naar gaten in de markt (liefst in sectoren waar anderen zich niet wagen), een hechte familiaire binding en sterke onderlinge solidariteit. Tegelijkertijd is er een intense sociale controle, een sterk ontwikkeld antietatisme, traditionele rolopvattingen en duidelijke beelden over succes en falen. De spelregels zijn uiterst subtiel, voor een buitenstaander amper waar te nemen, maar daarom voor de woonwagenbewoners zelf niet minder dwingend. Ze vormen de codes voor erbij willen en mogen horen.

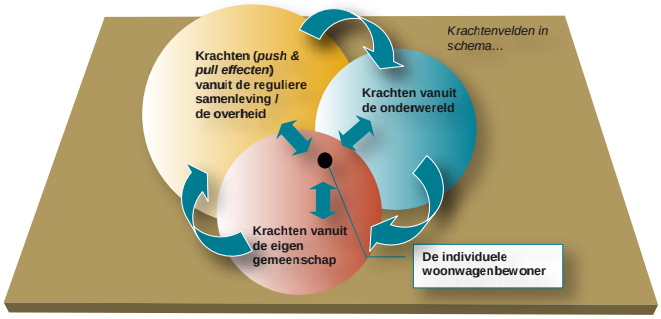
Krachtenvelden beïnvloeden elkaar

Trekken en duwen
Bovenbeschreven krachtenvelden, de overheid, de onderwereld en de eigen gemeenschap, wedijveren met elkaar en 'trekken en duwen' voortdurend, in steeds wisselende onderlinge verhoudingen, aan de woonwagenbewoner. En beïnvloeden zo zijn positie, zijn denken en handelen.

Een paar voorbeelden:
- Als de overheid optreedt (zoals in Maastricht) heeft dat direct gevolgen op de invloed vanuit criminele elementen, die zullen zich terugtrekken of zich op zijn minst gedeisd houden;
- Als de overheid terugtreedt, zien diezelfde criminele elementen hun kans en zullen zij het machtsvacuüm vullen;
- Zodra een dominante crimineel zich op een kamp vertoont, heeft dat direct gevolgen voor de goedwillende woonwagenbewoners en de invloed vanuit de overheid.

In dat complexe, steeds wisselende krachtenspel moeten woonwagenbewoners zich staande zien te houden en zijn ze genoodzaakt steeds opnieuw te beslissen hoe te handelen. Daarbij hebben ze no choice but to choose. Steeds onder nieuwe en vaak onbekende voorwaarden, dus met onbekende afloop.

schema 2



Verschillende reacties
Hoewel dat van buitenaf niet altijd direct zichtbaar is, blijken woonwagenbewoners heel uiteenlopend op de ontwikkelingen om hen heen te reageren. Daarbij spelen in de kern twee factoren een rol:

- **Handelingsoriëntatie:** in hoeverre zijn ze nog geïnteresseerd in of voelen ze zich nog betrokken bij de samenleving;
- **Handelingscompetentie**: in hoeverre beschikken ze over de noodzakelijke intellectuele en fysieke kwaliteiten, netwerken, relaties en contacten om hun wensen concreet en daadwerkelijk richting en vorm te geven.

Een typologie van handelingsstrategieën

Uiteindelijk ontstaat een breed spectrum aan handelingsstrategieën, die tot een aantal ideaaltypische patronen zijn te herleiden.

Ideaaltypische voorstelling
De verschillen kunnen worden samengevat in een typologie. Toegegeven, met een dergelijke ideaaltypische voorstelling wordt onrecht gedaan aan diversiteit. Maar ze biedt ook een handzaam middel bij het verkennen van de verschillende reacties en het herkennen en onderkennen dat woonwagenbewoners verschillend reageren en handelen binnen de verschillende krachten. Als dat bekend is, kan worden gekeken naar wat voor hen een passende beleidsinzet is. In onderstaande tabel wordt die typologie kort samengevat.

Typologie van woonwagenbewoners

Zelfredzamen
Woonwagenbewoners die, zo goed en zo kwaad als dat gaat, blijven proberen zich te houden aan de eisen die de samenleving en de overheid stellen. Alle extra aandacht beschouwen zij als onnodige bemoeizucht en een belemmering voor volwaardig burgerschap.
Beleid
Geen bijzondere aandacht en bijzonder beleid nodig, conform de beleidsfilosofie van normalisatie en decategorialisatie. Overigens worden juist zij in beleid veelvuldig aangehaald als voorbeeld van geslaagd beleid.

Autonomen
Lees: 'kampers' (criminelen, illegalen) die hun eigen oplossingen zoeken in het grijze, zwarte of criminele circuit. Ze zijn immuun voor positief beleid. Deze woonwagenbewoners hebben er belang bij om de status quo te behouden: daaraan ontlenen zij immers voor een belangrijk deel hun positie.
Beleid
Repressieve maatregelen noodzakelijk in het belang van de direct omwonenden, maar ook in het belang van de rest van de samenleving. Hen isoleren.

Ontvankelijken
Woonwagenbewoners (waaronder ook jongeren), die in potentie ontvankelijk zijn voor overheidsbemoeienis, maar die uit opportunisme, of omdat ze eenvoudig geen andere uitweg zien, hun eigen oplossingen zoeken. Hierdoor komen ze onder toenemende invloed van het criminele circuit.
Beleid
Gerichte aandacht noodzakelijk, al was het maar omdat niets doen hen slechts verder in de armen van de onderwereld drijft.

Afhankelijken
De toch al minder weerbare woonwagenbewoners (bejaarden, gehandicapten, alleenstaande moeders), die door de ontwikkelingen om hen heen en door gebrek aan hulpbronnen feitelijk afhankelijk zijn van overheidszorg, willen de aansluiting met de reguliere samenleving hervinden of behouden.

Beleid
Duurzame en gerichte aandacht van overheidswege (zorginstellingen, welzijnswerk, wijkagent et cetera) is noodzakelijk, willen deze mensen niet verder marginaliseren – binnen de samenleving maar ook binnen de relatieve beschutting van het kamp: de eigen (familiaire) structuren. Voor deze groep geldt bij uitstek een outreachende benadering.

Deze typologie maakt duidelijk dat er grote verschillen zijn tussen woonwagenbewoners in achtergronden, motieven, mogelijkheden en hulpbronnen: zowel op fysiek, intellectueel, familiair en sociaal gebied. Die verschillen verklaren tot op zekere hoogte waarom beleid tot dusver op veel plaatsen nauwelijks succesvol is gebleven. Steeds voelde zich hooguit een deel van de woonwagenbewoners er door aangesproken.

Voorwaarden voor succesvol beleid

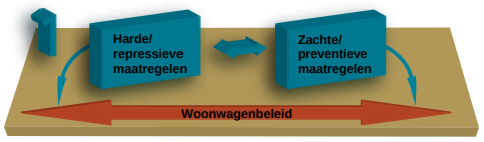
Herkennen en erkennen
De typologie laat zien dat de posities en belangen onder woonwagenbewoners alles behalve eenduidig en soms zelfs tegenstrijdig zijn. Omgaan met die tegenstrijdigheden veronderstelt een gediversifieerde benadering: goed doen voor de ene categorie, betekent bijna dat de andere niet adequaat bereikt wordt, of zich niet aangesproken voelt. Aansluiten op feitelijk bestaande verschillen in wensen en motieven vormt een kernvoorwaarde voor succesvol beleid: alleen als woonwagenbewoners beleid herkennen en erkennen als een bijdrage aan de oplossing van hun (persoonlijke) problemen, zullen zij dat beleid accepteren en bereid zijn mede verantwoordelijkheid te dragen voor het succes ervan.

Complementair beleid
In het navolgende doen wij een poging om die diversiteit nader te concretiseren en te vertalen in ankerpunten voor beleid. Daarbij zullen we laten zien dat de maatregelen uit het verleden helemaal niet zo verkeerd zijn geweest. Maar hun effect is grotendeels teniet gedaan door ze naast of los van elkaar te ontwikkelen, en vooral, over de hoofden van woonwagenbewoners één pleidooi heen. Daarom ze expliciet op elkaar te betrekken (1). Samenhang betreft niet alleen de relatie woonwagenbewoners en professionals (het primaire proces), maar evenzeer tussen professionals onderling en tussen diegenen die beleid ontwikkelen en diegenen die voor de uitvoering verantwoordelijk zijn (het secundaire proces). Ook aan die relatie wordt in het navolgende de nodige aandacht besteed (2).

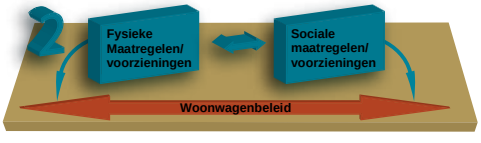
Ad (1) Naar een complementaire aanpak

Uiteenlopende aanpak
Uit de historische schets blijkt dat de wijze waarop de problematiek en de oplossingen zijn gedefinieerd veelvuldig en soms radicaal zijn gewijzigd. Daarbij valt op dat het beleid nu eens repressief/hard van aard is, dan weer heel erg gericht op heropvoeding en aanpassing: de zachte benadering.

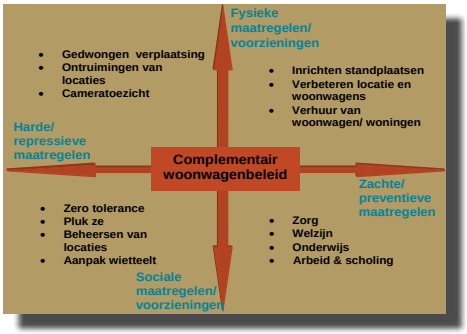
In schema 3a.



3a



3b



4

Daarnaast valt op dat beleidsmaatregelen zowel van fysiek/materiële als van sociaal/agogische aard zijn. Ook die beide accenten kunnen schematisch in een beleidscontinuüm worden geplaatst. Zie schema 3b.

Met elkaar vormen beide beleidslijnen vier beleidskwadranten – opnieuw in schema, met meteen een aantal voorbeelden. Zie schema 4.

Typerend model
Bovenstaand model vormt een goed hulpmiddel om het gevoerde beleid tot dusver te analyseren en zo missing links te traceren. Zo kan het concentratie en categoralisatiebeleid vanaf midden jaren zestig in de beide kwadranten rechts in het schema worden gerangschikt: vooral (gericht op) zachte maatregelen en voorzieningen. Tot op zekere hoogte geldt dat ook voor het latere deconcentratie- en decategoralisatiebeleid. Omdat dat niet lukte of zelfs averechts uitwerkte, viel de overheid terug op vooral repressieve maatregelen – zowel in de fysieke als sociale sfeer (de beide kwadranten links in het model).

Complementair en samenhangend
Het model maakt ook zichtbaar hoezeer de verschillende beleidsvelden complementair aan elkaar zijn. Sterker nog: ze veronderstellen elkaar! Een paar voorbeelden:

- Het inrichten en verbeteren van standplaatsen, een maatregel in de fysiek/preventieve sfeer, gaat hand in hand met straffe handhaving;
- Repressieve maatregelen (tegen autonomen – de criminelen – en ontvankelijken – de meelopers) zullen pas duurzaam effect hebben als ze gepaard gaan met serieuze alternatieven in de sfeer van arbeids- en onderwijstrajecten. Goedwillende woonwagenbewoners zullen ferm optreden dan niet alleen billijken, ze zullen zelfs bereid zijn actief een bijdrage te leveren;
- Voor diegenen die afhankelijk zijn van hulp van buiten is het al helemaal van belang dat continue zorg en aandacht aan hen wordt besteed, vooral op momenten dat de overheid haar tanden laat zien.

Alle factoren betrekken bij ontwikkeling beleid

Plannen afstemmen
Inhoudelijke samenhang tussen de verschillende beleidsvelden betekent dat de actoren die in die velden actief zijn (de beheerders vanuit de gemeente of woningcorporatie, de opbouwwerker, de buurtpastor, de leraar, de sociaal rechercheur, de officier van justitie) hun activiteiten en plannen op elkaar afstemmen. Er zijn goede redenen om alle actoren die betrokken zijn bij het beoogde beleid vanaf het eerste moment te betrekken bij het ontwikkelen van een visie en een plan van aanpak:

- **Inhoudelijk:** door hen in een zo vroeg mogelijk stadium erbij te betrekken, wordt duidelijk welke posities betrokkenen innemen. Welke opvattingen, beelden, wensen en mogelijkheden er leven om plannen daadwerkelijk te realiseren;
- **Strategisch:** door hen van meet af aan te laten meedenken, wordt het beleid (ook) hun eigendom. Zodra zij hun eigen inbreng en belangen in het beleid herkennen, is de kans groter dat zij zich blijvend committeren aan het uitvoeren en uitdragen ervan;
- **Methodisch:** door professionals bij de ontwikkeling en uitvoering te betrekken, wordt aan een belangrijke voorwaarde voldaan om te komen tot een gedeelde aanpak, gebaseerd en gericht op onderling vertrouwen en partnerschap.

Ad (2) Aanbodgerichte, vraaggerichte of wederkerig adequate benadering?

Bewoners betrekken
Beleid is dus niet alleen het resultaat van beelden en inschattingen van de beleidsmakers, maar het resultaat van discussie met de woonwagenbewoners: zoveel mogelijk vooraf. Hoe ervaren zij de situatie? Wat zijn hun wensen, oplossingsrichtingen en inschattingen? Dat betekent dat woonwagenbewoners niet pas worden geïnformeerd als alle plannen al gereed zijn en hen feitelijk weinig anders overblijft dan te kiezen tussen 'meedoen' en 'niet weigeren'. Woonwagenbewoners betrekken bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid betekent overigens niet dat woonwagenbewoners in alle opzichten hun zin moeten krijgen, zoals vanuit de methodiek van vraagsturing wel wordt gesuggereerd. Een dergelijke benadering komt ons in het geval van woonwagenbewoners als enigszins naïef voor. Met name bij autonomen zullen motieven en competenties (en dus hun machtspositie) vooral ingeperkt moeten worden.

Gezamenlijk resultaat
Gepleit wordt voor een wederkerig adequate benadering [WAB]. 'Wederkerig adequaat', omdat zowel de positie en de mening van de bewoners als die van de professionals er allebei toe doen en

elkaar veronderstellen. Het zal er op aankomen goed met woonwagenbewoners door te spreken op welke wijze de verschillende belangen kunnen worden verenigd.

Zie schema 5

Van [WAB] naar web

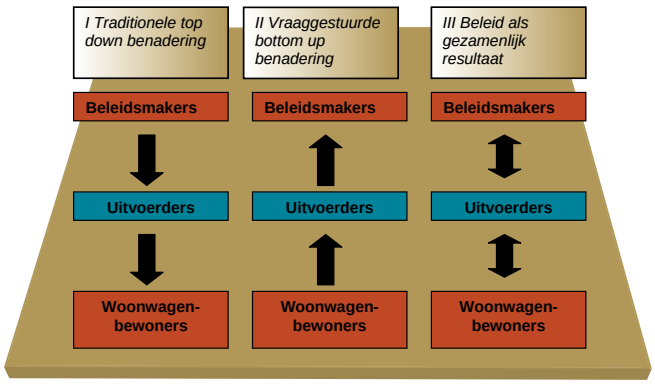
Interactieniveaus
Binnen de [WAB] is de aandacht gericht op meerdere interactieniveaus:

- de relatie tussen de woonwagenbewoners en de professionals – de uitvoerenden (het primaire proces);
- de relatie tussen professionals onderling – tussen uitvoerenden onderling en tussen uitvoerenden en leidinggevenden/ beleidsmakers (het secundaire proces);
- de relatie tussen direct leidinggevenden en hún leidinggevenden: het management (het tertiaire proces).

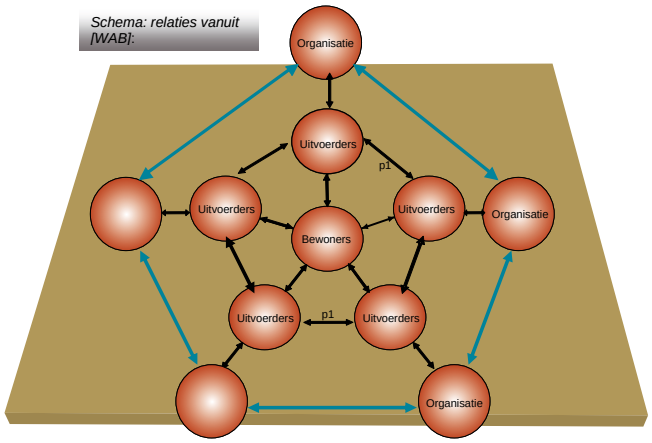
De nauwe samenhang tussen al die actoren en lagen van activiteit kan schematisch als volgt (als een spinnenweb) worden voorgesteld:

Onderlinge relaties
Met dit schema wordt een aantal essenties tot uitdrukking gebracht. Om te beginnen vormen de positie, het handelen, de kennis en actieve inbreng van woonwagenbewoners de basis van de analyse, zonder die te verabsoluteren. Verder geeft het schema aan dat verschillende professionals vanuit hun eigen positie een relatie hebben met de woonwagenbewoners. Vanuit die relatie hebben ze weliswaar specifieke kennis over de woonwagenbewoners, maar dat sluit niet uit dat alle kennis bij elkaar complementair kan zijn, in elk geval niet tegenover elkaar staat. Het schema laat ook zien hoezeer professionals wederkerig afhankelijk zijn en elkaar dus kunnen aanvullen.

schema 5



schema 6.



4. Naar een methodiek van samenhangend woonwagenbeleid: (WAB)

Als de vastigheid verdwijnt, moet er iets voor in de plaats komen.
En dat zullen eerder mentale vastigheden zijn,
dan gefixeerde organisatieschema's (Bert Brunninkhuis)

Naar een wederkerig adequate benadering [WAB]

Na alles wat is gezegd, lijkt het niet overdreven te spreken van een patstelling tussen woonwagenbewoners en hun overheden, waarbij beide partijen gevangen zijn in diepe achterdocht naar elkaars motieven en handelen. Alleen al over elkaar spreken kan er toe leiden dat de emoties hoog oplopen. Als de huidige controverse één ding duidelijk maakt, dan is het wel dat bestaande inzichten en beleidskaders onvoldoende houvast of inspiratie bieden om met nieuw elan tot verdergaand beleid te komen. In het navolgende passeert een aanpak die wél aan die voorwaarde voldoet.

Actieve rol woonwagenbewoners
In dit verband aandacht voor de methodiek van de Wederkerig Adequate Benadering [WAB]. Een methodiek die onder meer rond woonwagenbewoners is ontwikkeld en die inmiddels ook bij andere probleemgebieden is toegepast[1]. Met het begrippenpaar wederkerig adequaat wordt onder meer tot uitdrukking gebracht dat woonwagenbewoners een volwaardige en een actieve rol wordt toegedacht bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid, zowel principieel als strategisch.

- **Principieel**: omdat zij immers niet alleen de meest belanghebbende partij zijn, maar ook de meest deskundige waar het gaat om het wonen en leven in een woonwagen en op een kamp.
- **Strategisch**: woonwagenbewoners zullen pas bereid zijn – en in staat – om medeverantwoordelijkheid te dragen voor beleid, als zij dat beleid herkennen en erkennen als een oplossing voor hun (vaak) individuele problemen en noden en kunnen delen in het doordenken van de consequenties ervan.

De vijf dimensies van [WAB]

Belangrijke ingrediënten
Binnen de methodiek van de [WAB] onderscheiden we vijf dimensies, die voor duurzaam beleid van belang zijn:

1. **inhoudelijk**: een overtuigende en eenduidige visie als conceptueel kader voor beleid;
2. **gedetailleerde kennis van de situatie** – over woonwagenbewoners (buitenperspectief), maar ook samen met hen (binnenperspectief);
3. sturing: **samenwerking** en **communicatie** tussen professionals, bestuurders en woonwagenbewoners en;
4. **strategie**: er wordt gezamenlijk bepaald wat potentiële krachten zijn (actoren en factoren) die de kans van slagen van de beoogde inzet kunnen versterken dan wel tegenwerken;
5. en uitvoering: professionele **competenties, attitudes en vaardigheden**.

schema 7.

Zie schema 7.

In de volgende paragrafen worden de verschillende dimensies nader uitgewerkt, zij het vooralsnog goeddeels in algemene en abstracte zin. Tijdens de discussie en observaties met professionals in het veld kunnen ze nader kunnen worden uitgespit en geconcretiseerd.

[1] Zie voor nadere uitleg: Khonraad (2007) Activerend Burgerschap als wederkerig adequaat proces. Verslag van werzaamheden in Woensel West; Khonraad (2007) Woonwagenbewoners, feest van Verkenning! Reader t/b/v/ een inleiding voor een seminar van FIOD-ECD; Beijer en Khonraad (2008): Natuurlijke Wijkvernieuwing. Transformatie van een wijk, sturen op onzekerheid

Ad I: Visie

Inleiding

Nieuwe visie nodig
Een belangrijke voorwaarde om uit de huidige impasse te geraken, is het durven afzien van bestaande opvattingen. Opvattingen over de positie en het handelen van woonwagenbewoners, die van diegenen die bij de ontwikkeling en de uitvoering van beleid betrokken zijn én opvattingen over de positie en de rol van de overheid zelf. Want daar zit een basale oorzaak van de historische controverse: waar de overheid haar bemoeienis steeds zag als voorwaarde om de situatie van woonwagenbewoners te verbeteren, zagen woonwagenbewoners diezelfde bemoeienis vaak juist als een belemmering om op eigen wijze richting en vorm te geven aan hun relaties onderling en met de rest van de samenleving.

Doelenstellingen zijn AMORE ...

Voorwaarden nieuwe aanpak
Het ontwikkelen van een nieuwe aanpak vereist dat geëigende paden worden verlaten. Een aanpak die gebaseerd is op een heldere visie, met voldoende charme en AMORE, dat wil zeggen, een aanpak die:

- voldoende Ambitie heeft en getuigt van originaliteit;
- Motiverend en Overtuigend is, uitdaging en enthousiasme oproept;
- Relevant is voor alle betrokkenen;
- Echt is: authentiek en binnen de gegeven omstandigheden voldoende geloofwaardig, maar ook voldoende duurzaam zodat deze zich kan ontwikkelen en bewijzen.

... maar ook SMART!

Hoe belangrijk idealen en vergezichten ook zijn, ze zullen vertaald moeten worden naar concrete doelen die vooral ook SMART zijn:
- Specifiek;
- Meetbaar;
- Acceptabel;
- Realistisch en
- Tijdsgebonden.

Wat gaan we morgen doen?

Met andere woorden: doelen dienen antwoord te geven op de meest eenvoudige, maar voor uitvoerenden cruciale vraag: 'Wat wordt er morgen (en overmorgen) van mij verwacht?'

Manoeuvreren tussen beleid en uitvoering
Wij raken daarbij aan een belangrijke voorwaarde bij het ontwikkelen van visie. Vaak moeten professionals, die contact hebben met de woonwagenbewoners, permanent manoeuvreren tussen hamer en aambeeld. Of, zoals Hartman en Tops (2005) dat formuleren, ze moeten manoeuvreren tussen:
- de bureaucratische, institutionele logica die past bij traditionele beleidssturing: vanuit de gemeente, de eigen organisatie, de opdrachtgever;
- de eisen in het veld: de woonwagenbewoners, ketenpartners: dit veronderstelt een heel andere logica: denken, handelen, sturen en organiseren vanuit de concrete situatie: de actielogica.

Actieve rol woonwagenbewoners
En dan zijn er, last but not least, nog de woonwagenbewoners zelf. Die dienen niet pas te worden geïnformeerd als alle plannen al klaar zijn en hen feitelijk niet veel anders rest dan kiezen tussen meedoen of niet weigeren. In plaats daarvan zouden zij van meet af aan daadwerkelijk en expliciet een rol moeten hebben bij het ontwikkelen van beleid. De gelegenheid krijgen mee te denken over wat de problemen zijn, wat mogelijke oplossingsrichtingen, de in te zetten middelen, de wijze van evalueren en welke actoren op welke wijze wat hen betreft bij de uitvoering betrokken moeten worden, en wat hun eigen aandeel is.

Oog voor diversiteit
Recht doen aan de feitelijke diversiteit betekent dat beleid zich niet beperkt tot de grootste gemene deler, maar probeert aan te sluiten op de bestaande verschillen in achtergronden, motieven, wensen en mogelijkheden. Op die manier wordt ook het ontwikkelen van een visie een gedeelde, wederkerig adequate, verantwoordelijkheid.

Voorwaarde voor visie: kennis

Gebrekkige kennis
De ervaring leert dat veel plannen gebaseerd zijn op gebrekkige kennis van de problematiek en op gebrekkige contacten met woonwagenbewoners. Want ook hier geldt dat betrokkenen, zeker als ze op een wat grotere afstand van de problematiek staan, oordelen op basis van globale inschattingen, beelden/vooroordelen en ervaringen.

Samenvatting

Bovenstaande aanwijzingen over visieontwikkeling kunnen als volgt worden samengevat:

- Toekomstig woonwagenbeleid vraagt om een kritische reflectie op het huidige beleid. Een mogelijke uitkomst daarvan zal zijn de noodzaak om af te wijken van bestaande paden en te investeren in experimenten met nieuwe, desnoods onorthodoxe werkwijzen;
- Professionals in het veld zijn niet alleen maar uitvoerders van beleid: hun kennis en actieve inbreng zijn van cruciaal belang voor de ontwikkeling van beleid;
- Hetzelfde geldt voor de betrokkenheid van bewoners. Visie betekent in dit verband daadwerkelijk en herkenbaar aansluiten bij hun verschillen in achtergronden, motieven, wensen en mogelijkheden;
- Visie op beleidsvorming betekent dat alle domeinen van het beleidskwadrant expliciet worden meegenomen en op elkaar worden betrokken.

Ad II Kennis: over, met en samen met woonwagenbewoners

Inleiding

Kennis onontbeerlijk
Herstel van vertrouwen is onlosmakelijk verbonden met kennis. Alleen op basis van juiste, feitelijke kennis kunnen effectieve maatregelen worden getroffen. Immers, die maatregelen leiden tot groter vertrouwen bij de woonwagenbewoners. Precies aan die kennis lijkt het nogal eens te ontbreken; al was het maar omdat veel kennis met het opheffen van categoriale voorzieningen en dus het vertrek van kennisdragers, zoals welzijnswerkers en onderwijzers, verloren is gegaan. Die kennis moet goeddeels van begin af aan worden opgebouwd. Drie dimensies van kennis maken:

1. *Over* woonwagenbewoners: kennis die over de problematiek van de woonwagenbewoners bekend/beschikbaar is: ook wel aangeduid als de *buitenperspectivische kennis*;
2. *Mét* woonwagenbewoners: professionals en woonwagenbewoners ontmoeten elkaar daadwerkelijk;
3. *Samen met* woonwagenbewoners: woonwagenbewoners worden beschouwd en benaderd als competente 'medeactoren'. Hun kennis en actieve inbreng speelt een belangrijke rol bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid.

Ad 1: Kennis over woonwagenbewoners

Literatuur
In hoofdstuk 1 is een overzicht van relevante studies gegeven. Daarnaast zijn er talloze doctoraal- en hbo-scripties, maar serieus onderzoek naar de problematiek is ronduit schaars. De kwaliteit van die studies stemt al evenmin tot vrolijkheid: het is veel van hetzelfde, oppervlakkig, weinig inspirerend. De wetenschap helpt ons al met al niet veel verder, zeker niet om de actuele problemen effectief te lijf te gaan.

Kennis uit archiefmateriaal

Databestanden
Een belangrijke bron van informatie wordt gevormd door allerlei databestanden. Deze bestanden verschaffen weliswaar een eerste indruk, maar niet meer dan dat. Om te beginnen zijn de gebruikte gegevens niet altijd even betrouwbaar, al was het maar omdat woonwagenbewoners officieel niet meer als zodanig (apart) in bestanden mogen worden onderscheiden. Ten tweede, omdat ze nogal eens achterhaald of onvolledig zijn: ze zijn niet zorgvuldig en systematisch bijgehouden. Ten slotte, omdat nogal eens verschillende definities worden gehanteerd: bijvoorbeeld wie precies tot woonwagenbewoners moeten worden gerekend. Het onvermijdbare gevolg is dat bestanden allerlei omissies en tegenstrijdigheden bevatten.

Gemeentelijke stukken
Beleidsnotities, raadsstukken, interne notities en memo's geven ook een aardig beeld. Ze geven een beeld van de situatie op het woonwagencentrum, verwachtingen over ingezette middelen, de evaluatiemomenten en van de actoren (intern en extern) die bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid betrokken waren. Ze

geven ook inzicht in hoeverre het beleid consistent was, welke domeinen (zie kwadrantenschema) prioriteit kregen en welke zijn verwaarloosd. Soms geven ze een beeld over welke incidenten hebben plaatsgevonden en welke invloed ze hadden op het beleid.

Kennis uit onderzoek

Sociaal wetenschappelijk onderzoek
Een veel gebruikt instrument om geactualiseerde en kwalitatieve kennis te verkrijgen, is sociaal wetenschappelijk onderzoek. Zoals enquêtes of diepte-interviews onder woonwagenbewoners, deskundigen of contactpersonen. Daarnaast zijn er longitudinale analyses (monitors) of participerende observatie[2]. Toch is de kwaliteit van deze onderzoeken doorgaans al evenzeer van beperkte waarde, al was het maar omdat woonwagenbewoners weinig vertrouwen hebben in 'gesnuffel' in hun leven. Daar is naar hun overtuiging zelden iets zinnigs uit voortgekomen. Wat ze werkelijk weten en vinden blijft dan ook goeddeels verborgen. Hierdoor is het voor een relatieve buitenstaander, zoals een onderzoeker, vaak lastig of zelfs onmogelijk informatie op zijn juiste waarde te schatten. Al met al komt een onderzoeker, hoe geïnteresseerd en voorbereid ook, meestal niet verder dan een oppervlakkig gesprek in het 'voortuintje'.

Troebel beeld
Toch blijft het vaak lastig in te schatten wat zich daadwerkelijk op en rond het kamp afspeelt: hoe de relaties tussen woonwagenbewoners onderling en met hun directe omgeving (de 'burgers') zijn. Wie verantwoordelijk is voor de problemen en wie daar eventueel slachtoffer van is. Welke gevoelens en verlangens er leven. Wie nog aanspreekbaar is op bemoeienis van buiten, waar concrete kansen en mogelijkheden liggen om de situatie te verbeteren. Voor die kennis moeten we toch echt in het veld zijn. Om te beginnen bij diegenen die professioneel bij de problematiek betrokken zijn.

Kennis uit het veld

Kennis door contact
Bij diegenen die contacten met woonwagenbewoners onderhouden, is er op zijn minst enige kennis over het werkelijke leven van de woonwagenbewoners, hun achtergronden, hun werkelijke intenties en wensen, inschattingen en ambities. Dat kan zijn: de wijkagent, de buurtwerker, de locatiebeheerder, de onderwijzer of de pastoraal werker. Ook kan kostbare informatie worden verkregen bij minder voor de hand liggende 'kennisdragers': mensen die incidentele of spontane contacten met de bewoners hebben, zoals de huisarts, de wijkverpleegkundige, de postbode, de wijkwinkelier, de caféhouder en de heilsoldaat. En dan is er de kennis van de woonwagenbewoners zelf: niet alleen de belangrijkste partij, om hen draait het immers allemaal, maar ook de meest deskundige als het gaat om het wonen in een wagen en op een kamp.

Ad 2: Kennis met en van professionals

Wandelende encyclopedieën
Op een aantal kampen zijn nog steeds professionals actief, met de nodige ervaring en kennis. 'Wandelende encyclopedieën' als het gaat om de ontwikkelingen op en rond het kamp. Deze functionarissen zijn vaak in de positie om woonwagenbewoners kritische en pijnlijke vragen te stellen. Bij deze professionals geldt wel dat veel kennis besloten ligt in hun alledaagse handelen. Ze hebben die kennis, gebruiken die ook, maar zijn zich vaak niet bewust dat ze over die kennis beschikken.

Gesolidariseerde oudgedienden
Op dit punt aangekomen, kunnen we er niet omheen een ander aspect in te brengen. Veel 'oudgedienden' zijn binnen de groeiende tegenstellingen zelf onderdeel van het proces geworden en daardoor in het krachtenspel verweven geraakt. Soms weten betrokkenen daar goed mee om te gaan, maar er zijn ook voorbeelden van situaties waarin de werkers zich vergaand hebben gesolidariseerd of zelfs geïdentificeerd met de positie en belangen van hun cliënten. Hoe begrijpelijk ook, met deze keuze ontbeert hun oordeel soms de noodzakelijke distantie.

Kennis sprokkelen
Echter, in verreweg de meeste gevallen is een dergelijke functionaris niet meer voorhanden. De afgelopen jaren zijn veel 'categoriaal werkers' (gedwongen) vertrokken. Met hen is veel kennis verloren gegaan. Kennis die nu met veel moeite weer moet worden vergaard. In die situaties is het vaak een kwestie

[2] Een benadering die de laatste tijd in zwang lijkt bij radio- en televisiejournalisten, die een tijd lang (soms een dag, soms wel een aantal weken) op een woonwagencentrum bivakkeren)

van sprokkelen: informatie uit verschillende bronnen verzamelen. Dan blijkt die kennis vaak fragmentarisch: analyses overlappen elkaar, maar vertonen ook veel 'witte vlekken' en zijn soms tegenstrijdig van aard. Voor een deel moeten verschillen in waarnemingen en interpretaties worden begrepen als het gevolg van professionele preoccupatie: de wijkagent is nu eenmaal op andere dingen gericht dan bijvoorbeeld de kinderwerker. Belangrijk is in te zien dat deze kennis complementair kan zijn.

Kennis met en van omwonenden

Omwonenden betrekken
Omwonenden worden, vaak tot hun ongenoegen, niet of nauwelijks geïnformeerd over plannen rond het centrum, laat staan bij de discussie betrokken. Met alle gevolgen voor het noodzakelijke begrip en draagvlak voor de beoogde maatregelen. Toch zijn ook omwonenden een belangrijke informatiebron: zij ervaren van nabij wat gebeurt en kunnen aangeven wat er zou moeten worden gedaan om de situatie te verbeteren. Bovendien, door hen bij de discussie te betrekken, wordt ook naar hen toe geïnvesteerd in het vertrouwen en de bereidheid mede verantwoordelijkheid te dragen voor de uitvoer en verduurzaming van die maatregelen.

Ad 3: Kennis maken met woonwagenbewoners

Bezoek aan het kamp
Minstens zo belangrijk is kennis van woonwagenbewoners zelf. Het is echter even noodzakelijk als lastig die te verkrijgen: daarvoor is vertrouwen nodig en dat is er vaak niet. Een belangrijke eerste stap om dat vertrouwen te herstellen, is domweg daadwerkelijk naar het kamp te gaan en het contact aan te gaan. (In deel II volgt een aantal concrete handreikingen hoe dat aan te pakken). Veel professionals blijken schrikachtig om de stap naar het kamp te maken. Toegegeven, er zijn locaties waar het niet aangenaam en soms zelfs ronduit onveilig is. Er zijn voorbeelden te over van intimidatie en erger. Daar staat tegenover dat veel angst, want dat is het vaak, gebaseerd is op beeldvorming door wilde verhalen.

Andere communicatiewijze
Doorgaans zijn woonwagenbewoners, mits de juiste toon wordt aangeslagen, toegankelijk en gastvrij. Ze zijn al lang blij dat iemand bereid is de moeite te nemen hen aandacht te geven. Wat niet wil zeggen dat woonwagenbewoners het een buitenstaander makkelijk maken. Wat in dit verband nogal eens verkeerd wordt uitgelegd, is dat de manier van communiceren, de directe, soms confronterende benadering, de woordkeus, de toon en de toonhoogte, anders is dan men op kantoor gewend is. Soms klinkt dat als intimidatie en bedreiging, maar heeft feitelijk weinig om het lijf. Het is hooguit een uiting van onzekerheid. Vaak helpt het dat iemand die bekend is met de situatie het contact legt. Dat haalt vaak veel kou uit de lucht en kan de basis vormen voor duurzaam contact.

Belangenorganisaties

Contact met vertegenwoordigers
Soms kan een goede eerste stap zijn kennis te maken met een vorm van zelforganisatie: woonwagenbewoners die namens de anderen in min of meer georganiseerd verband naar buiten optreden. Dat zijn doorgaans de clever people binnen de gemeenschap, maar soms ook de meest brutale. Die bewoners beschikken niet alleen over een schat aan informatie, maar kunnen door hun positie en ervaring helpen om ontwikkelingen vanuit het perspectief van de woonwagenbewoners te begrijpen.

Twijfelachtige rol
Overigens moeten deze vertegenwoordigers steeds behoedzaam manoeuvreren tussen de achterban en de gemeente. Dat maakt hun rol en inbreng nogal eens twijfelachtig. Enerzijds waar het gaat om de kwaliteit van hun informatie, anderzijds om hun vertrouwensrelatie. Nog los van het feit dat dit soort belangengroepen soms hun eigen 'kleine burgemeesters' hebben die vanuit geheel eigen belangen aan het overleg deelnemen. Allemaal overwegingen om behoedzaam om te gaan met deze vertegenwoordigers. Soms vormen ze een brug naar de rest van de bewoners, maar soms maken ze de bewoners juist terughoudend. Hoe het zij: toch zou ook hun kennis meer in het beleid moeten worden meegenomen.

Kennis maken samen met woonwagenbewoners

Belangrijke eerste stap
Het kan niet genoeg benadrukt worden: woonwagenbewoners zijn niet alleen de meest betrokken partij, maar ook de meest deskundige waar het gaat om het wonen en leven op een woonwagenkamp. Om meerdere redenen dienen zij betrokken te worden bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Die redenen zijn niet alleen van morele, maar ook van strategische aard. Alleen als woonwagenbewoners beleid herkennen en erkennen als antwoord op hun problemen en noden, zullen ze bereid zijn er mede verantwoordelijkheid voor te dragen. Daar zal in geïnvesteerd moeten worden. Kennis maken met woonwagenbewoners is ze een handje geven en hen vragen naar hun situatie en hun mening. Dat is zonder meer een belangrijke eerste stap, maar ook niet meer dan dat. Denken dat kennis en vertrouwen op basis van een eenmalig gesprek tot stand wordt gebracht, is natuurlijk onzin. Net als bij onderzoek geldt dat woonwagenbewoners vaak blijven steken in sociaal wenselijke antwoorden.

Besloten kennis
Wat woonwagenbewoners daadwerkelijk belangrijk, mooi of nastrevenswaardig vinden, komt overigens niet eens in gesprekken tot uitdrukking, zelfs als ze dat zouden willen. Die informatie ligt goeddeels besloten in hun alledaagse handelen: hun praktische bewustzijn, hun routines. Het gaat dan om, wat Wuertz (1991) duidt als rituele handelingen. Hierin worden op subtiele wijze allerlei regels en emoties tot uitdrukking gebracht. (...) "Zij symboliseren de mate van consensus over precaire zaken als sociale eer, geïnternaliseerd fatsoen, aanpassing en gemeenschapszin". Die symbolen herkennen, vooronderstelt langdurige en intensieve omgang. Daarom is het belangrijk regelmatig op het kamp komen en te blijven praten, blijven observeren. En gaandeweg: discussiëren! Want zodra er een sfeer ontstaat waarin woonwagenbewoners kritisch kunnen worden aangesproken op hun uitspraken of hun daden, is er een begin van een vertrouwensrelatie. En daarmee een begin van daadwerkelijk samen kennis maken.

Uithoudingsvermogen
Het opbouwen van een vertrouwensrelatie kan soms snel gaan, maar duurt dikwijls wat langer. Zeker bij de minder weerbare, dus extra achterdochtige woonwagenbewoners, vergt dat extra uithoudingsvermogen. Hiermee zijn we meteen aanbeland bij de laatste belangrijke component binnen de [WAB]: professionele kwaliteiten. Het is overduidelijk dat werken met woonwagenbewoners hoge eisen stelt aan de individuele professional. Maar welke dat precies zijn, is lastig te omschrijven. In de volgende paragraaf een toelichting op dit dilemma, van nog één aspect, kennis van professionals van en over elkaar.

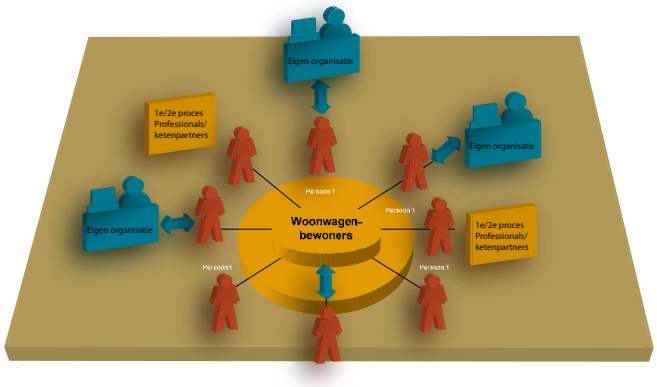
Kennis van professionals over professionals

Langs elkaar heen
Het is een veelgehoorde klacht dat professionals naast en langs elkaar heen werken. Dat geldt ook voor het woonwagenwerk. Veel professionals in het veld weten vaak niet of er al andere instanties actief zijn op de kampen en zo ja, op welke wijze. Met welke inhoud, intensiteit en frequentie? Om welke personen gaat het? Welke professionals hebben precies contact met welke bewoners? Wat heeft men met die bemoeienis voor? Wat zijn de resultaten?
Laat staan dat men weet in hoeverre men voordeel van elkaar kan hebben of in de wielen rijdt. In het laatste geval frustreert men ook nog eens elkaars inzet en daarmee het vertrouwen op het kamp.

Samenvatting
Bovenbeschreven aandachtspunten kunnen als volgt worden samengevat:

- Herstel van vertrouwen tussen overheid en woonwagenbewoners is cruciaal voor een duurzaam beleid: een absolute voorwaarde voor effectieve maatregelen die tot meer vertrouwen kunnen leiden;

schema 8.



- Vertrouwen en kennis gaan hand in hand; kennis over woonwagenbewoners, kennismaken met bewoners (ontmoeten) en vooral kennis maken (produceren) samen met bewoners;
- Er zijn allerlei kennisbronnen en sleutelpersonen – die soms minder voor de hand liggen. Niet alleen de wijkagent en de buurtwerker, ook de zelforganisaties, de wijkwinkelier, kroegbaas of postbode kan relevante kennis verschaffen.
- Belangrijke kennis ligt vaak besloten in het alledaagse handelen en moet expliciet worden gemaakt.

Zie schema 8.

Ad III Samenwerking en communicatie

Vier niveaus van samenwerking

Iedereen die ook maar enigszins bij het woonwagenwerk betrokken is, weet hoe belangrijk samenwerking is, maar ook hoe oneindig lastig het is, als het aan die samenwerking ontbreekt. Die samenwerking begint al bij het proces van visie- en kennisontwikkeling. Een inspirerende en bindende visie en gedegen kennis vormen de basis voor een gezamenlijk en gedeeld plan van aanpak. In de uitvoering komt het er echter pas echt op aan. In termen van [WAB] speelt die samenwerking zich op vier niveaus af:

1. tussen professionals en bewoners (het primaire proces);
2. tussen professionals onderling (idem);
3. tussen professionals en hun leidinggevenden/bestuurders en
4. tussen organisaties (op bestuurlijk en beleidsniveau) onderling (het secundaire proces).

Genoemd onderscheid kan worden gevisualiseerd aan de hand van het volgende schema (een variant op het eerdere schema 'van WAB naar web'):

Ad 1: Samenwerken met bewoners

Volwaardig betrokken

Beleid dat aan wil sluiten bij woonwagenbewoners vooronderstelt niet alleen kennis delen, maar ook verantwoordelijkheid. Dat betekent dat woonwagenbewoners een volwaardige positie krijgen toegewezen bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Het is dan ook van cruciaal belang ze in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken bij het nieuw te ontwikkelen beleid, gebaseerd op wederzijds vertrouwen en respect. Binnen de huidige verhoudingen betekent dat vaak: investeren in de relatie en het contact (de confrontatie) met woonwagenbewoners aangaan. Maar ook: samen met de bewoners een analyse schetsen van de situatie op het woonwagenkamp, inclusief mogelijke oplossingen waaraan zij kunnen bijdragen. Als dit lukt, en niet eerder!, groeit kennismaking met bewoners uit tot samenwerking.

Individuele benadering

Samen betekent erkennen dat de belangen van de gemeente en van de bewoners ver uit elkaar kunnen liggen en soms zelfs tegenstrijdig zijn. En dan daarbij haastig voorbij aan diegenen die slechts criminele bedoelingen hebben en vooral niet te veel invloed moeten krijgen. Daarover straks, onder paragraaf IV 'Strategie', meer. Vaak beperkt het overleg waarin plannen en inzichten worden afgestemd, zich tot de vertegenwoordigers van het kamp. Dat kan een goede stap zijn, maar heeft ook zo zijn twijfelachtige kanten. Het belangrijkste bezwaar is dat men slechts een deel van de bewoners spreekt, terwijl de belangen vaak heel divers zijn. Om daadwerkelijk alle woonwagenbewoners te bereiken en aan

te sluiten op de gediversifieerde belangen, wensen en mogelijkheden, zullen ze ook individueel benaderd moeten worden en de gelegenheid krijgen hun zienswijze te geven. Ook als ze minder makkelijk hun gedachten kunnen verwoorden.

Ad 2: Samenwerken tussen professionals onderling

Moeizame samenwerking
Ook onder professionals is sprake van 'oude rotten', hoewel intussen ver in de minderheid, en van nieuwkomers. Soms zijn er verschillende professionals en instellingen actief op het kamp. Het onderlinge verband is doorgaans bepaald door samenwerkingsrelaties en machtsverhoudingen tussen instellingen, professionals onderling en tussen professionals en woonwagenbewoners. De betrokkenen hebben zo hun eigen manier om elkaar te benaderen of elkaar te ontwijken. Waar die processen spelen, zullen bestaande beelden en verhoudingen op zijn minst kritisch tegen het licht moeten worden gehouden. Misschien moeten zij zelfs veranderen, op basis van nieuw beleid en nieuwe inzichten.

Gemeenschappelijke doelen zoeken
Iedere professional heeft zijn eigen opdracht, ambities en idealen ten aanzien van de woonwagenbewoners. Beoogde partners gedragen zich, al dan niet in opdracht van hun organisatie, soms eerder als elkaars concurrent. Het blijkt vaak niet eenvoudig om betrokkenen aan één tafel te krijgen en te houden. Een gedeelde visie en plan van aanpak is echter een noodzakelijke voorwaarde voor effectief beleid. Ook hier is het proces van (opnieuw) met elkaar kennis maken van cruciaal belang. Pas als voldoende kennis is opgebouwd, kan er gezocht worden naar gemeenschappelijke doelen en overkoepelende belangen. Pas als er wederzijds begrip voor elkaars positie en werkwijze is, kan men gaan zoeken naar vormen van samenwerking. Daarbij gaat het er overigens niet om dat alle professionals op dezelfde manier gaan denken en werken. Uit het oogpunt van een meer gedifferentieerd beleid is dat zelfs onwenselijk.

Interdisciplinaire aanpak
Voor de woonwagenbewoners, en dus voor de rust op het kamp en in het werk, is het van belang dat er interdisciplinair wordt geopereerd; dat de linkerhand op zijn minst wéét wat de rechterhand doet. Of nog beter, om de beeldspraak nog even vast te houden: dat de rechter- en linkerhand vanuit verschillende posities naar hetzelfde toewerken. Met andere woorden: het is van belang te investeren in verdieping van de kennis van en de visie op het woonwagenwerk. Zo ontwikkelt het netwerk van professionals stap voor stap een gemeenschappelijk referentiekader. Zo ontstaan gedeelde betekenissen, interpretaties, beelden en inzichten waar een ieder aan bijdraagt, maar ook uit kan putten en leren. Ook in moeilijke situaties zal de samenwerking daardoor beter verlopen.

Samenwerken binnen organisaties

Omgedraaide werkwijze
De [WAB] vraagt ook een andere wijze van samenwerken binnen de betrokken organisaties. Waar het voorheen gebruikelijk was dat de organisatie het beleid maakt en de professionals het daarna mochten uitvoeren, draaien we dit bij dit interactieve beleid om. De coördinator of projectleider maakt samen met de bewoners, collega's en andere betrokken professionals plannen, die vervolgens een plek krijgen in de organisatie. De organisatie moet de plannen (en het proces dat nodig is om ze te realiseren) faciliteren en borgen. Bij dit onderdeel zullen wij in deel II nog uitvoerig stil staan.

Samenwerking als organiseren van reflectie

Aanwijzen trekker
Een eerste stap om de samenwerking optimaal te krijgen en te houden, is het benoemen van een trekker die hiervoor expliciet verantwoordelijk is. Deze trekker moet het ontwikkelings- en samenwerkingsproces op twee niveaus organiseren: inhoudelijk en reflexief. Het inhoudelijk proces begint met het bij elkaar brengen van mensen, zowel bewoners, professionals als bestuurders. De kennis die met alle betrokkenen is opgedaan wordt gebruikt om het plan van aanpak en een gezamenlijke visie op samenwerken te ontwikkelen. Dit alles gebeurt in een soort continu proces van uitwerken, monitoren, evalueren en bijstellen.

Reflectie op eigen rol
Naast het inhoudelijk proces (ontwikkelen en vooruitkijken) is reflectie op wat is gebeurd een belangrijk onderdeel van het proces. Een reflexief proces is niet hetzelfde als evalueren en bijstellen. In het reflexief proces kijkt een ieder naar zijn of haar eigen rol in het geheel en naar de rol van het team en probeert

daaruit te leren. Reflexief werken betekent dus kritisch professioneel kijken naar het eigen handelen en dat van elkaar. Dat vraagt blijvend sturen op gemeenschappelijkheid, op gezamenlijk zoeken naar hoe het beter kan en op resultaten die geboekt kunnen worden. Reflexief handelen betekent óók afscheid nemen van oude routines en nieuwe werkvormen oppakken. Reflectie op het eigen werk is niet gemakkelijk, zeker niet als dat in een groter gezelschap moet gebeuren. Het gaat bij reflectie om een vaste groep mensen die elkaar zo vertrouwen dat ze hun onzekerheden op tafel durven te leggen. Essentieel is een sfeer van openheid en gelijkwaardigheid.

Samenwerking als wederkerig proces

Wederkerige afhankelijkheid
Samenwerken is zoals gezegd cruciaal. Maar dat is niet eenvoudig en moet duurzaam zijn. Aan de verschillende partners mogen dan ook de nodige eisen worden gesteld. Of beter gezegd: het is verstandig deze eisen met elkaar te bespreken en te bepalen. De betrokkenen zijn immers voor een goede uitvoering van hun taken in vergaande mate afhankelijk van elkaar. Die wederkerige afhankelijkheid betekent concreet:

- continuïteit in deelname, liefst elke keer dezelfde persoon (niet te snel overdragen aan een ander);
- deelname van kwalitatief goede mensen (mensen met ervaring, deskundigheden);
- gezamenlijk commitment aan een gemeenschappelijk (te ontwikkelen) visie, die officieel is vastgelegd, zodat ook verantwoording kan worden afgelegd;
- transparantie in handelen, ook wanneer het spannend wordt en zich tegenslagen voordoen of er obstakels te overwinnen zijn;
- persoonlijke inzet, wil en betrokkenheid om in gemeenschappelijkheid doelen te bereiken (dat geldt voor bewoners, professionals en bestuurders).

Samenvatting

Bovenbeschreven aanwijzingen kunnen in trefwoorden als volgt worden samengevat:

- Samenwerking krijgt vorm tijdens het proces van visie- en kennisontwikkeling;
- Samenwerken vraagt permanent onderhoud: is meer dan onderling afspreken wat men gedaan heeft, doet, gaat doen. Samenwerken betekent permanent afstemmen op veranderende inzichten, omstandigheden, voorwaarden en uitvoering van activiteiten;
- Samenwerking is niet dat professionals hetzelfde denken en doen, maar interdisciplinair, complementair optreden – van elkaars handelen op de hoogte zijn en dat zoveel mogelijk wederkerig ondersteunen.

Ad IV: Strategie

Inleiding

Zonder strategie geen beleid
De balans tot dusver: woonwagenbeleid betekent gezamenlijk concreet uitvoering geven aan doelen, gebaseerd op gedeelde visie en kennis. Maar, van een leien dakje gaat dat doorgaans niet. Woonwagenwerk betekent permanent manoeuvreren tussen allerlei verschillende en tegengestelde belangen, zelfs voor een deel tegen de stroom inzwemmen. Op de kampen ontmoeten we krachten die elke verbetering frustreren, ten koste van de goedwillende woonwagenbewoners. Maar ook vanuit de overheid en de reguliere organisaties ontmoet iedereen die zich sterk maakt voor woonwagenbewoners veel weerstand. Het gaat dus niet alleen om het ontwikkelen van inhoud. Minstens even belangrijk is het om een goede strategie te ontwikkelen.

Beslissingskader
Een strategie is een beslissingskader voor de keus van middelen en de wijze waarop die ingezet worden om de geformuleerde einddoelen te bereiken. Een strategie staat in onze visie niet zonder meer voor lange tijd vast. Zo bezien is strategie een continu, reflexief, maar kort cyclisch proces van bijstellen en aanscherpen in de dynamische omgeving, die het woonwagenwerk nu eenmaal is. Waar het om gaat is dat zo veel mogelijk gezamenlijk wordt bepaald wat de potentiële krachten (actoren en factoren) zijn die de kans van slagen van de beoogde inzet kunnen versterken, dan wel kunnen tegenwerken. In het navolgende zullen we een aantal strategische vragen formuleren.

Lering uit het verleden
Een strategie vloeit voort uit het stellen van scherpe vragen en het interpreteren van opgedane kennis en inzichten uit de fase van visie- en kennisontwikkeling. Daarbij worden de ervarin-

gen en inzichten van bewoners en professionals nadrukkelijk gebruikt. Een strategie ontstaat in wisselwerking tussen verleden, heden en toekomst. Historische gegevens en situaties en ingeslepen gewoonten bepalen, meer dan we soms denken, toekomstige mogelijkheden. Maar, om een bekende slogan te gebruiken, "ervaringen uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst". Ze bieden echter wel belangrijke aanknopingspunten.

Van dilemma's tot strategie
Een nieuwe strategie ontstaat vaak op momenten dat lastige dilemma's overwonnen moeten worden. Bijvoorbeeld wanneer externe randvoorwaarden zich zodanig wijzigen dat een plotselinge innovatie mogelijk of noodzakelijk is.
Gedurende het proces van visie- en kennisontwikkeling, in samenspraak met bewoners en collegaprofessionals, worden vaak al snel een aantal strategische dilemma's zichtbaar. Deze dilemma's zullen zoveel mogelijk met betrokkenen besproken en doordacht moeten worden.

Strategisch plan
En zo loopt visieontwikkeling bijna geruisloos over in strategieontwikkeling. Het is een interessante uitdaging de strategische vragen en dilemma's zodanig te beantwoorden dat ze daadwerkelijk als leidraad kunnen dienen voor de uitvoering van maatregelen. Een strategisch plan is hiervoor noodzakelijk. Een strategisch plan moet aan een aantal criteria voldoen wil het zijn werk doen. Dat wil zeggen: richting geven, inspireren, binden en samenhang aanbrengen. Een strategisch plan moet onderscheidend, selectief, inspirerend, consequent en toetsbaar zijn.

De mogelijke dilemma's en strategische vragen zijn als volgt onder te verdelen:
1. De samenwerking met bewoners, verhoudingen op het kamp en het bestrijden/verminderen van de machtspositie van ongewenste krachten op het kamp;
2. De eigen organisatie, de samenwerkingspartners en de borging van aanpak, resultaten en effecten in de toekomst;
3. Het komen tot integraal beleid en de samenwerking met externe partijen daarbij.

Ad 1: woonwagenbewoners in het permanente krachtenspel

Individuele strategie
Zoals eerder vermeld zullen woonwagenbewoners pas bereid zijn om mede verantwoordelijkheid te dragen voor beleid, als ze zich herkennen in de voorgestelde oplossing voor hun individuele problemen en deze erkennen. Met gerichte vragen kan een individuele strategie bepaald worden. Die vragen zijn voor een deel contextgebonden:
- Hoeveel ruimte heeft/ziet de betrokkene om de situatie te verbeteren?
- Is sprake van een genormaliseerde situatie of niet?
- Over welke hulpbronnen beschikt de betrokkene: financieel, intellectueel, fysiek?
- Over welke netwerken beschikt de betrokkene; over welke intermediaire (al dan niet professionele) hulpbronnen?
- Wat zijn eventuele tegenkrachten?

Normalisatie-strategie
We zagen al: er zijn situaties waarin 'genormaliseerde' verhoudingen en contacten ontbreken. Situaties waarin medewerkers van de gemeente en instellingen het kamp niet op kunnen of durven gaan. Juist daar is een strategisch plan van belang. Deze moet de volgende oplossingen bevatten:
- Hoe de machtspositie van 'criminelen' op het kamp in te perken en te voorkomen dat ze hun machtspositie in een later stadium weer weten te herwinnen?
- Hoe de gedoogsteun voor de criminelen door andere bewoners aan te pakken?
- Hoe te voorkomen dat het 'waterbedeffect' optreedt: dat problemen zich verplaatsen naar andere locaties of gemeenten?

Algemene strategie
Een goede strategie beperkt zich overigens niet tot het tegengaan van hinder of tegenmacht op het kamp. Minstens even relevante, maar open vragen zijn:
- Hoe daadwerkelijk inzicht te krijgen in de krachten en de onderlinge machtsverhoudingen?
- Hoe bewoners blijvend als individuen te zien?
- Hoe kan een strategie ontwikkeld worden om het vertrouwen te winnen van de bewoners?
- Hoe kunnen scepsis en passiviteit doorbroken worden; hoe te investeren in resultaten, communicatie en betrokkenheid?
- Hoe rekening te houden met zowel de overeenkomsten als de verschillen tussen (groepen) woonwagenbewoners?

Ad 2: de eigen organisatie, samenwerking en borging

Organisatie-strategie
Onder strategieontwikkeling naar de eigen organisatie (in veel gevallen de gemeente) verstaan we de manier waarop het beleid wordt vormgegeven en georganiseerd gaat worden. Maar ook hoe men de werkzaamheden borgt en denkt aan te sturen. Dan komen vragen boven als:

- Hoe het woonwagenbeleid niet alleen inhoudelijk, maar ook organisatorisch vorm en richting te geven: de inbedding binnen de organisatie, de ondersteuning en de aansturing en de verdeling van taken/verantwoordelijkheden;
- Hoe invulling te geven aan het noodzakelijk mandaat;
- Hoe de verantwoordingslijnen en ondersteuning te organiseren;
- Hoe de invulling en kaderstelling van de aanpak vorm te geven: durft men daadwerkelijk te investeren en experimenteren in nieuwe werk- en sturingsprocessen – in lijn met frontlijnsturing? En hoe verhouden die opties zich tot bestaande en reguliere structuren?

Taken en bevoegdheden
Daarnaast zullen vragen beantwoord moeten worden over de samenwerking en verdeling van taken en bevoegdheden:

- Wie zijn cruciale samenwerkingspartners? Hoe zijn deze te benaderen en aan tafel te krijgen?
- Wie zijn mogelijke concurrenten of dwarsliggers?
- Waarop zijn samenwerkingspartners aan te spreken? Hoe kunnen ze ook voor langere tijd aan de strategie (visie, belangen, financiële middelen) worden gebonden?

Middellange termijn
In een vroeg stadium zullen ook vragen over de middellange termijn aan de orde komen:

- Op welk moment worden ook andere afdelingen bij het beleid betrokken? Hoe voorkomen we dat een individu of een klein aantal mensen verantwoordelijk blijft voor woonwagenbewoners en zo een alibi krijgt om met de rug naar de problematiek te blijven staan?
- Is een tijdelijk projectteam (voor een of enkele jaren) wenselijk of juist een meer permanent (frontlijn) team, in wisselende samenstelling, waarbij kennis, routines en dergelijke niet verloren gaan, maar overgedragen en aangepast worden?

Ad 3: Integraal beleid: tussen organisaties

Duurzaam effect
Een van de cruciale fouten van de overheid is geweest dat het effect van de maatregelen (die op zichzelf niet onjuist leken) goeddeels teniet is gedaan door ze na, naast of los van elkaar in te zetten. Integraal beleid is noodzakelijk. Repressieve maatregelen bijvoorbeeld zullen pas duurzaam effect hebben, wanneer ze gepaard gaan met zichtbare alternatieven op het gebied van arbeid en onderwijs. Goedwillende woonwagenbewoners zullen ferm overheidsoptreden dan niet alleen billijken, ze zullen mogelijk zelfs bereid zijn actief een bijdrage te leveren. Voor de 'achterblijvers', diegenen die afhankelijk zijn van hulp van buiten, staat het belang van blijvende zorg helemaal buiten kijf. Zeker op momenten dat de overheid zijn tanden laat zien.

Intensieve bestuurlijke samenwerking
Die complementaire en interdisciplinaire insteek betekent dat niet alleen uitvoerenden onderling hun plannen en werkzaamheden afstemmen en binnen hun eigen organisatie voldoende borging en ondersteuning krijgen. Een omvattende aanpak betekent ook dat organisaties onderling, op directieniveau, tot zaken komen. In dat verband zijn werkvormen zoals die nu in het kader van Veiligheidshuizen of Stedelijke Integrale Aanpak tot stand komen interessante voorbeelden van intensieve bestuurlijke samenwerking. Een vergelijkbare samenwerkingsvorm kan voor het woonwagenwerk een goed referentiekader zijn. Belangrijke strategische vragen in dat kader zijn dan:

- Welke mogelijke maatregelen dienen in gezamenlijkheid genomen te worden? Welke maatregelen zijn van belang en welke hebben prioriteit?
- Hoe kunnen deze maatregelen op organisatieniveau tot een integraal plan worden samengesmeed?
- Welke maatregelen versterken elkaar of zijn tegenstrijdig en wat betekent dat voor integrale aansturing?
- Wat zijn de te verwachten en eventueel ongewenste interne en externe (neven)effecten en hoe kunnen die worden afgewend?
- Welke repercussies zijn te verwachten na andere activiteiten

[3] Zie Casper Hartman en Pieter Tops (2005)
Frontlijnsturing, uitvoering opde publieke werkvloer van de stad, in Kennisreeks voor de grote steden;
Hartman en Tops (2006):
In het vooronder van de publieke zaak, een werkboek frontlijnsturing, Nicis, Stedelijk Innovatieprogramma;
Eric van Kessel, Sjaak Khonraad en Piet Tondeur (2008 ng):
Frontlijnsturing als wederkerig adequaat traject, gemente Eindhoven

in termen van onderlinge samenwerking/afstemming?
- Hoe van woonwagenwerk te leren, hoe die afstemming/ samenwerking te verbeteren?

Samenvatting

Bovenbeschreven aanwijzingen kunnen als volgt worden samengevat:
- Strategie is een continu proces van slijpen en aanscherpen;
- Strategie is relevant binnen verschillende aandachtsvelden: de bewoners en het kamp, de eigen organisatie en samenwerking en integraal beleid;
- Een goede strategie ontstaat pas wanneer er ruimte is voor zowel experimenteren als het zorg dragen voor consensus; strategieontwikkeling geeft, denkend in frontlijntermen, ruimte voor creativiteit en zoeken naar nieuwe wegen;
- Van belang is een voortdurende alertheid op veranderingen en mogelijkheden die zich voordoen in de omgeving en binnen veranderende randvoorwaarden.

Ad V: Vaardigheden, attitudes en competenties: vac-kundigheid

Inleiding

"(...) frontlijners hebben vaak een ander temperament, een andere psyche, een ander wereldbeeld en vakmanschap dan mensen in beleidsposities. Ook dat is niet altijd eenvoudig bij elkaar te brengen." (Hartman en Tops 2005) [3]

De laatste jaren hebben begrippen als frontlijnsturing en frontlijnwerk furore gemaakt. Met die begrippen wordt getracht uitdrukking te geven aan het feit dat werkers in het veld permanent moeten laveren tussen de eisen die het veld aan hen stelt en de eisen vanuit de bureaucratie: de overheid en de eigen organisaties. Die belangen lijken steeds verder uiteen te lopen, zelfs tegengesteld te worden, met verstrekkende gevolgen voor de positie en de bewegingsruimte van de frontlijnwerkers.

Vac-kundigheid
Woonwagenwerk betekent, dat uitvoerders dienen te beschikken over tal van **v**aardigheden, **a**ttitudes en **c**ompetenties: vac-kundigheden:

1. In het werk op de kampen (in de frontlijn): in contacten met de bewoners;
2. In het samenwerken met collega's/ketenpartners;
3. In het functioneren binnen de eigen organisatie – in het bijzonder waar het gaat om de relatie met direct leidinggevenden.

Wat die vac-kundigheid precies betekent, welke eisen precies gesteld worden, is lastig onder woorden te brengen, maar wel een belangrijk vraagstuk.

Vac-kundigheid in het veld

Wat veldwerkers moeten kunnen
De vraag wat die kwaliteiten precies inhouden, stond de afgelopen periode centraal, bij observaties en tijdens diverse discussies. De boodschappenlijst aan eisen en voorwaarden sloot nauw aan bij wat Hartman en Tops (2005, 2007) ook al aangeven.

Eisen en voorwaarden
Samengevat betekent werken met en voor woonwagenbewoners permanent teruggeworpen worden op persoonlijke ambachtelijkheid: engagement, intuïtie, ervaring, overwicht en overzicht. De frontlijnwerker moet over een behoorlijke dosis creativiteit en improvisatietalent beschikken en durven afwijken van geijkte paden. Verder moet hij niet al te gevoelig zijn voor bureaucratische structuren en beschikken over doorzettings-, uithoudings- en incasseringsvermogen. Hij moet conflicten kunnen mijden, maar ze, mocht het zover komen, ook niet uit de weg gaan. Hij moet als breekijzer willen en kunnen optreden, maar tegelijkertijd diplomatiek zijn en met tact, geduld en overtuigingskracht anderen bij het proces kunnen betrekken. Hij moet kunnen overtuigen, enthousiasmeren en ondersteunen.

Open attitude
Verder moet een woonwagenwerker naar het veld een open attitude hebben. Dat wil zeggen: hij moet bereid en in staat te zijn zich in de bijzondere leef-, ziens- en zijnswijze van woon-wagenbewoners te verplaatsen. Hij moet hun eigenaardigheden, vanzelfsprekendheden, idealen en logica begrijpen, maar ze ook ter discussie (durven) stellen. Op een zodanige manier, dat woonwagenbewoners die kritiek accepteren en er hun voordeel mee doen: hun kennis- en handelingscompetentie vergroot wordt. Dat betekent daarmee ook dat woonwagenwerkers bereid zijn dwars door alle hectiek een weg te vinden – en die vast te houden.

Flexibiliteit
De woonwagenwerker weet om te gaan met het steeds opnieuw positie kiezen tussen de officiële beleidslijn, de lijnen die met collega's zijn afgesproken en daarmee mogelijke tegenkrachten vanuit het kamp. Tegelijkertijd moet hij voldoende rek hebben, om in voorkomende gevallen juist weer niét vast te houden aan de formele opdracht en taakstelling. In de woorden van Van der Lans (2008): 'hij moet handelen vanuit de wetenschap dat regels bedoeld zijn om te helpen het werk beter te doen, en niet om dat te belemmeren'.

Analytisch en abstractievermogen
Al deze vaardigheden behoeven voldoende analytisch en abstractievermogen. De woonwagenwerker moet de logica van concrete situaties kunnen doorzien en adequaat interveniëren en omgekeerd: concrete situaties kunnen vertalen in meer abstracte termen of algemeen beleid – en in dat kader kunnen plannen. Professionals hebben bovendien niet alleen kwaliteiten naar de woonwagenbewoners, maar ook naar elkaar. Ze weten niet alleen zichzelf maar ook elkaar te motiveren, ze voelen zich niet alleen afhankelijk maar ook verantwoordelijk voor elkaar, met respect voor ieders specifieke taak, rol en speelruimte. Kortom: een woonwagenwerker is meer dan een schaap met vijf poten: het is een vorm van topsport, om niet te zeggen: een vorm van professionele virtuositeit.

Kanttekeningen: Een utopie? Zonder meer! Maar het zijn wel kwaliteiten die in het woonwagenwerk van belang zijn. Dezelfde kwaliteiten die we in meerdere of mindere mate ook bij veldwerkers tegenkomen. Zoals we vaak ook heel specifieke (persoonlijke) aspecten zijn tegengekomen, die de 'woonwagenwerker woonwagenwerker' maken. Een antal van die kwaliteiten nader beschouwd.

Sociaal brandweerman
Woonwagenwerkers denken en handelen als een 'sociaal brandweerman': als er een crisis is of dreigt, gaan ze er zonder dralen direct op af:
"(...) We hadden de hele zaterdag doorgewerkt, met ons tweeën! Ja, dat was effe nodig. Nou ja. Gaat de volgende morgen de telefoon; zondagmorgen, ik stond nog onder de douche. Moet je nagaan, sta ik met mijn mobiel onder de douche: je moet direct komen! En verdomd, staan we een uur later op het kamp. Zo gaat dat hier hè. Want je kan wel wachten tot maandag, maar dan kun je weken puinruimen!"

Bovenstaand citaat legt meteen een ander aspect bloot: een woonwagenwerker is vaak slordig met zijn eigen grenzen. En misschien nog wel belangrijker: daar heeft hij amper problemen mee. Hooguit heeft hij een probleem om zijn directe omgeving uit te leggen dat het zo hoort: dat het inherent is aan het werk. Kenmerkend is dat een woonwagenwerker zich snel verantwoordelijk voelt, een 'wandelend tegendeel' vormt van wat Schuyt typeert als georganiseerde desinteresse. Als iets moet gebeuren, dan moet dat gebeuren. En als een ander dat niet doet, jammer dan, dan doen we het zelf.

Gedreven
Veel woonwagenwerkers tonen zich bovengemiddeld gedreven bij wat ze doen, ze zijn snel enthousiast en altijd in voor iets nieuws. Ze zijn pragmatisch, nonconformistisch, ondernemend, soms enigszins emotioneel, snel geneigd een tandje bij te zetten en niet snel op te geven. Ze ervaren falen in het werk ook een beetje als persoonlijk feilen. Gevoegd bij de druk vanuit het veld, ligt hier wellicht een deel van de verklaring voor het feit dat woonwagenwerkers doorgaans terughoudend zijn om hun kennis en werkzaamheden te delen. Dat neemt allemaal niet weg dat woonwagenwerkers, juist omdát ze zo gedreven zijn en dus ook in hun eigen belang, regelmatig afgeremd moeten worden, zeker als ze over grenzen heen dreigen te gaan. Daar ligt een belangrijke taak voor de collega's - binnen en buiten de organisatie - maar ook voor de (direct) leidinggevenden. En, wellicht, voor de coördinator van het woonwagenbeleid.

Vac-kundigheid in relatie tot de ketenpartners

Wederkerige afhankelijkheid ketenpartners
Werken op een kamp, tussen alle deelbelangen en verlangens in betekent dat de professionals die er komen voldoende van elkaar op aan moeten kunnen; een essentiële voorwaarde voor het opereren in de frontlinie. Dat betekent dat professionals moeten weten wat anderen doen, in het besef dat ze afhankelijk zijn van elkaar. Tegelijkertijd betekent die wederkerige afhankelijkheid elkaar vertrouwen en de ruimte geven: elkaar willen informeren, afstemmen en bij verschil van inzicht in discussie gaan. Dat betekent concreet dat de woonwagenwerker bereid en in staat moet zijn om over de grenzen van zijn eigen taak en/of discipline heen te kijken. Het betekent bovenal, net als bij woonwagenbewoners, permanent over en weer bereid en in staat zijn aansluiting te zoeken bij de wensen, motieven en mogelijkheden van collega's en ketenpartners, binnen en buiten de organisatie.

Wederzijds wantrouwen
Gemakkelijk is dat doorgaans niet: om een voorbeeld te noemen, een wijkagent en een opbouwwerker hebben niet altijd het volste vertrouwen in elkaar en zijn niet snel bereid om kennis te delen. Datzelfde zien we tussen maatschappelijk werkers en andere professionals binnen het welzijnswerk. We zien het soms zelfs tussen twee werkers binnen dezelfde werksoort. Typerend voor woonwagenwerkers is ook, zo blijkt steeds, een gezonde afkeer van, zoals één professional treffend samenvatte: '(...) eindeloos vergaderen, waarin steeds achterlijk veel wordt gel... (gepraat) maar weinig wordt besproken'. Wat het handelen van frontlijnwerkers onderling kenmerkt is, wat bij de politie en de brandweer wel wordt aangeduid als 'motorkap-overleg': bij een incident worden, leunend op de motorkap, snel informatie uitgewisseld, afspraken gemaakt, taken verdeeld; om vervolgens snel uit elkaar en aan de slag te gaan.

Competenties in relatie tot de eigen organisatie

Communicatief vaardig
Binnen de eigen organisatie is het van essentieel belang dat de frontlijnwerker in staat is voldoende ondersteuning en manoeuvreerruimte te verkrijgen én te behouden voor zijn werkzaamheden in het veld. Dat betekent dat hij problemen of incidenten moet kunnen beschrijven en moet kunnen vertalen in beleid en dat hij assertief moet zijn. Vaardigheden in het mondeling en schriftelijk rapporteren zijn hiervoor essentieel. Voor veel woonwagenwerkers zijn hun gedrevenheid, hun openhartigheid en hun manier van communiceren, 'met het hart op de tong', zonder twijfel een belangrijke kwaliteit in de omgang met woonwagenbewoners. Tegelijkertijd ligt daar in de bureaucratie meteen hun zwakte. Daar worden immers heel andere eisen gesteld en gelden heel andere spelregels. Het is dan ook heel begrijpelijk dat niet iedere woonwagenwerker steeds even goed kan schakelen tussen beide communicatiewijzen.

Spagaat
Het gevolg van de verschillende eisen aan communicatie, is dat veel woonwagenwerkers zich vaak ongemakkelijk voelen, onbegrepen en niet gesteund door hun leidinggevenden of directe collega's. Sommigen geven zelfs aan zich op het kamp soms zekerder te voelen dan binnen de eigen organisatie. De organisatie die hen slechts in hun ambities en handelingsruimte beperkt en hen steeds in een spagaat dwingt. Of, vrij naar Hortulanus (2003): woonwagenwerkers worden geselecteerd op hun betrokkenheid met het veld, maar uiteindelijk afgerekend op hun loyaliteit met de organisatie. Zo kan het gebeuren dat organisaties die rationeel overtuigd zijn dat de manier waarop woonwagenwerkers opereren alle lof en zelfs navolging verdient, in de praktijk diezelfde werkers beschouwen als recalcitrant, onstuurbaar en zelfs onbetrouwbaar.

De vac-kundigheid van de projectleider

Aanvullende capaciteiten
Over het algemeen kan gesteld worden dat veel van de competenties die voor de mensen in de 'frontlijn' gelden, ook aanwezig zullen moeten zijn bij de coördinatoren. De projectleider heeft daarnaast de rol van bruggenbouwer en is verantwoordelijk voor de uitvoering en het scherp houden van de grote lijn. Bovendien behoort hij ontwikkelaar te zijn van kennis en visie. Daarom moet hij of zij beschikken over een aantal aanvullende capaciteiten.

Competenties op het gebied van sturing

Coördinerende kwaliteiten
Een aantal kwaliteiten zijn bijna vanzelfsprekend. Zo dient de coördinator, misschien nog wel meer dan de uitvoerenden, te beschikken over voldoende analytisch en conceptueel vermogen. Hij is in staat en bereid beleid te verdedigen, maar ook ter discussie te stellen en erop te reflecteren. Dat betekent dat de coördinator voldoende kennis van zaken moet hebben. Dat lijkt misschien een obligate uitspraak, maar zoals eerder is vermeld, wijst de praktijk anders uit. Verder zijn doorzettingsvermogen en resultaatgerichtheid ook hier van belang, net als de intrinsieke kracht om te blijven stimuleren en leren van de fouten. Ook als de rest van de organisatie zich afhoudend of ronduit afwijzend toont om verantwoordelijkheid terug te nemen. En dat laatste is in woonwagenbeleid een allesbehalve denkbeeldige situatie. De projectleider moet over de juiste persoonlijke uitstraling en voldoende overtuigingskracht beschikken. Hij moet 'geen zwartkijker maar ook geen geinponem' (Schreyögg 2001) zijn. Coördineren rond woonwagenwerk betekent last but not least het midden weten te houden tussen sturen en uitnodigen tot zelfsturing; de ruimte bieden om de professionals en de ketenpartners bij elkaar te brengen en te houden. Hij moet het team altijd een 'veilige haven' weten te bieden en zorgen dat het team elkaar onderling steunt.

Competenties op het gebied van borging

Kwaliteit van de borging
De belangrijkste rol die de coördinator heeft naar de eigen organisatie is het verkrijgen van borging voor het werk van zijn eigen frontlijnteam. Dat betekent niet alleen in het beleid geloven, maar ook vertrouwen uitstralen. Het vergt ook ambitie en kwaliteiten om vitale coalities te sluiten en te onderhouden. Het betekent vooral: zorgdragen dat de opdrachtgever voldoende achter de plannen blijft staan, ook als het tegenzit. Met andere woorden: de projectleider is niet alleen verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering en de aansturing, maar ook voor de kwaliteit van de borging.

Samenvattend
Bovenbeschreven aanwijzingen kunnen als volgt worden samengevat:

- Woonwagenwerk stelt hoge en soms bijzondere eisen aan de professional, de werker in het veld en diegene die deze werkers aanstuurt;
- Woonwagenwerk betekent permanent manoeuvreren en schakelen tussen het veld, tussen ketenpartners en binnen de eigen organisatie;
- Woonwagenwerk betekent aandacht voor de kwaliteit van de uitvoering, voor de aansturing en voor de borging van de plannen.

Deel 2: Inleiding

De impasse doorbreken in

In het voorgaande is vanuit verschillende perspectieven allerlei ingrediënten aangedragen om te komen tot een andere benadering van de woonwagenproblematiek. Na een korte schets van de geschiedenis en de actuele situatie, geldt dat beleid naar woonwagenbewoners nog altijd nodig is, maar ook mogelijk. Nodig, omdat de positie van woonwagenbewoners nog altijd problematisch is. Mogelijk, omdat een grote meerderheid van de woonwagenbewoners nog altijd ontvankelijk is voor bijzondere aandacht. Intussen staan woonwagenbewoners en hun overheden met de rug naar elkaar toe, gevangen in diep wantrouwen naar elkaars motieven en handelen. Om die impasse te doorbreken, zal uit een heel ander vaatje getapt moeten worden.

Andere praktische studies

Woonwagenbewoners object van beleid?
Vanuit verschillende kanten worden tal van handreikingen gedaan met allerlei praktische raadgevingen op het gebied van lokaal woonwagenbeleid. Zo is er de studie van Regioplan (2006), waarin vooral wordt ingezoomd op allerlei juridische aspecten in het kader van vrijplaatsenaanpak. Of, even interessant, de bundel met praktische handreikingen van Jeroen Kem-na (2008). Hierin staan tal van gedetailleerde en vaak creatieve ideeën rond het inrichten en beheren van woonwagenstandplaatsen. Belangrijke en zinnige uitwerkingen van hedendaags woonwagenbeleid, zij het dat woonwagenbewoners in deze documenten nog te veel object van beleid zijn. De belangrijke opgave om bewoners en frontlijnprofessionals als medevormgevers van beleid te maken, als een noodzakelijke voorwaarde voor duurzaam beleid, wordt in deze documenten niet behandeld. Een uitdaging die in deze handreiking juist wel wordt uitgewerkt als essentiële voorwaarde.

Voorwaarden duurzame aanpak

Nieuwe aanpak
Concreet moet voor een effectieve aanpak aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

1) **Herstel van vertrouwen** door een gewogen samenspel van maatregelen. Een samenhangend geheel is nodig van repressieve, preventieve, fysiek/materiële en sociale maatregelen. Daarbij moeten de maatregelen zijn gebaseerd op concrete analyse en reële mogelijkheden in plaats van op globale inschattingen en politiek wensdenken.
2) **Borging van de plannen** op zo hoog mogelijk politiek en ambtelijk niveau. Hierbij moet geaccepteerd worden dat normalisatie een kwestie van lange adem en van veel vallen en opstaan is.
3) **Durven experimenteren met nieuwe organisatievormen en nieuwe werkprocessen.** Hierbij moet meer nadruk komen te liggen op het primaire proces: datgene wat zich concreet op en rond de centra afspeelt en wat daar nodig is.
4) **Een centrale plaats voor de frontlijnwerkers**, de professionals in het veld. Die positie stelt hoge eisen aan hun 'vackundigheid' (vaardigheden, attitudes, competenties): in hun contacten met de woonwagenbewoners, hun collega's (ketenpartners) en met de eigen organisatie.

Belangrijke onderdelen stappenplan

Ontwikkelen beleid
In dit deel een aantal suggesties voor het ontwikkelen van beleid, waarbij de uitgangspunten uit deel I in een praktisch, methodisch stappenplan zijn vertaald. Belangrijke onderdelen, hierbij zijn:

a) Het verankeren van beleid tot op het hoogste niveau.
b) Het ontwikkelen van een gedegen en gewogen analyse vanuit het perspectief van beleid, professionals en bewoners.
c) Een vertaling en kristallisatie in een uitvoeringsorganisatie met een heldere visie, opdracht en binding met het beleid.

De basis is eigen ervaring en waarnemingen vanuit de in deel I genoemde pilot-studies, literatuurstudies, discussies met werkers in het veld. Maar ook op de reacties van deskundigen uit het werkveld op een concept van deel I van deze handreiking is gepresenteerd tijdens een miniseminar in maart 2008.

Eerste aanzet
De focus vooral op de eerste aanzet voor dat nieuwe beleid. Vanaf het moment dat wordt besloten de situatie aan te pakken en er een plan moet worden opgesteld, tot het moment dat een team daadwerkelijk tot actie kan overgegaan. De ervaring leert dat vooral tijdens de opstart veel onzekerheden en vragen leven en projectleiders zich onthand voelen bij gebrek aan een solide archief. Er moet ineens heel veel gebeuren, er is een sense of

urgency, terwijl er weinig knowhow beschikbaar lijkt over een effectief plan van aanpak.

Externe oplossers?

Valkuil
De verleiding is in een dergelijke situatie doorgaans groot om externe deskundigheid 'in te laten vliegen'. Op de korte termijn pakt die noodgreep effectief uit. Het risico is echter dat externen de reguliere instanties, diensten en instellingen goeddeels buiten spel zetten en de kans ontnemen om zelf verantwoordelijkheid te nemen. Met alle gevolgen van dien voor de duurzaamheid van de aanpak. Zodra de crisis bezworen is, verdwijnt ook de sense of necessity om een nieuwe crisis of escalatie te voorkomen.

Uitgangspunt werkwijze
Samengevat resteert een werkwijze waarin: vanuit een gemeenschappelijk perspectief vertrouwen en verantwoordelijkheid voor duurzaam beleid wordt gelegd bij professionele uitvoeringsorganisaties, in samenwerking met de bewoners van de woonwagencentra.

Belangrijke rol projectleider
Er is een projectleider nodig die zich verantwoordelijk weet om dat proces te initiëren, stimuleren en faciliteren en, waar nodig, blokkades op te heffen. Die is daarmee een spilfiguur in het proces. Het navolgende is daarom vanuit diens point of view uitgewerkt.

Vier fases

Van opdracht tot uitvoering
In onze aanpak om te komen tot een plan onderscheiden we vier fases. Te weten:

1 de inventarisatiefase (de opdracht);
2. de oriëntatiefase;
3. de kristallisatiefase;
4. de implementatiefase.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 beschrijft de formulering van de opdracht: de inventarisatiefase. In hoofdstuk 2 ligt de nadruk op het belang van een goede bestudering van de problematiek en de verschillende standpunten tijdens de oriëntatiefase. Hoofdstuk 3 gaat over de essentiële terugkoppeling van de bevindingen in de kristallisatiefase. De vierde fase, de implementatiefase, overstijgt niet alleen de opdracht, maar ook het beeld. Er is met deze aanpak namelijk nog weinig ervaring opgedaan. Echter, terwijl u dit leest, wordt er door verschillende gemeenten geëxperimenteerd met een gestructureerde en gecombineerde aanpak van minderhedenproblematiek; naar verluidt met goede resultaten. Hoofdstuk 4 ten slotte, gaat over de noodzaak van een goed team.

Inventarisatie-fase

Voorlopige opdracht:
goede probleemanalyse maken

Oriëntatie-fase

Zoveel mogelijk kennis verzamelen.

1. Beleidsstukken & archiefmateriaal op orde brengen:

   Beeld van uitgangspunten en intenties beleid.
   Eerste indruk situatie.

2. Gesprekken met professionals:

   Direct en zijdelings betrokkenen.
   Kennis maken en samen kennis maken.

3. Gesprekken met woonwagenbewoners:

   Een blik op het binnenperspectief.

4. Gesprekken met o.a. omwonenden:

   De context van de wijk.

Kristallisatie-fase

Kennis terugkoppelen en verbinden aan beleid.

1. Terugkoppelen aan professionals:

   Miniseminar
   (Gezamenlijk PvA, committment)

2. Terugkoppelen aan woonwagenbewoners:

   Oordeel over ideeën professionals
   Inzicht in wat zij willen/kunnen inbrengen

3. Terugkoppelen aan opdrachtgever:

   Op basis van alle informatie & miniseminar:
   - Uitputtende analyse problematiek
   - Levensvatbare oplossingen
   - Voorwaarden (mandaat, borging)

4. Terugkoppelen aan omwonenden:

   Draagvlak creëren

Implementatiefase

Vastgestelde Plan van Aanpak uitvoeren.

- Samenstellen van het team:
  Binnen- of buitenbureaucratisch.
  Aantrekkelijk maken van de functie.
  Veiligheid creëren

- Regelmatige evaluaties en terugkoppeling met elkaar en vooral ook met de opdrachtgever.

1. De inventarisatiefase

Wat moet er gebeuren?

Vaststellen wat de aanleiding (het probleem) is en wat de (voorlopige) oplossing kan zijn. Te nemen stappen zijn:

1) Formuleren voorlopige opdracht;
2) Opstellen voorlopig draaiboek;
3) Inventarisatie van problemen en mogelijke oplossing.

Planmatige aanpak
Om een effectief plan van aanpak te kunnen maken, is het belangrijk om vanaf het eerste moment planmatig en stapsgewijs te opereren. In plaats van meteen in oplossingen te gaan denken, is het van cruciaal belang eerst een plan van aanpak uit te werken, gebaseerd op een zorgvuldige, zij het voorlopige, diagnose van de problematiek en mogelijkheden om de problemen aan te pakken. Dat kan tijdens een crisissituatie, maar een diagnose kan ook heel goed dienen als time-out op een moment dat er geen acute aanleiding is. Die overwogen, planmatige aanpak begint meteen al bij de discussie over de opdracht.

Een voorlopige opdracht

Beginpunt
Zolang er onduidelijkheid is over de problemen, de mogelijke oorzaken en mogelijke oplossingen, is het verstandig om een voorlopige opdracht te formuleren. Op basis van een goede probleemanalyse kan worden beoordeeld wat de verdere stappen kunnen en moeten zijn. Deze opdracht omvat zo concreet mogelijke doelen.

In dit opzicht vormt 'Maastricht' een goed voorbeeld van een gemeentebestuur dat precies wist waar men naar toe wilde en onder welke voorwaarden. Het bestuur toonde zich publiekelijk bereid om daarvoor tot het uiterste te gaan. Dat is een heel andere insteek dan wanneer men weliswaar wil dat 'aan de situatie een einde komt' maar zelf ook niet weet wat dat betekent. Al te gemakkelijk valt men dan terug op standaardoplossingen als 'proberen' standplaatsen versneld in te richten, risicolocaties te ontruimen of met allerlei lapmiddelen proberen de spanningen voor zich uit te schuiven.

Voorlopig draaiboek

Duidelijke afspraken
Tijdens de discussie over de opdracht wordt een voorlopig draaiboek vastgelegd, met afspraken over deadlines, terugkoppeling en verslaglegging. Ook wordt al vastgelegd aan wie tijdens de inventarisatie wordt gerapporteerd; liefst op zo hoog mogelijk ambtelijk en/of politiek niveau. Bovendien is een duidelijk mandaat noodzakelijk om de analyse uit te werken.

Doelstelling inventarisatie

Diagnose van de problematiek
Het doel van de inventarisatiefase is een zo volledig mogelijke (maar voorlopige) diagnose van de situatie naast concrete voorstellen om tot (duurzame) verbeteringen te komen. Dat betekent dat het verslag in elk geval omvat:

- een **samenvatting van en kritische reflectie op het gevoerde beleid** en de resultaten tot dusver;
- een **geactualiseerd en concreet beeld van stakeholders** (functionarissen, diensten, instellingen en eventueel anderszins betrokkenen): welke positie nemen zij ten opzichte van de problematiek, het centrum en de bewoners in;
- een zo **volledig mogelijke schets** van de feitelijke situatie op en rond het woonwagencentrum en de wensen (voorwaarden) vanuit de bewoners over verbetering van de situatie;
- concrete voorstellen voor verbetering, met aandacht voor:
  - de doelen (voor de langere, maar ook voor de middellange en de korte termijn);
  - concrete slaag- en faalfactoren;
  - de uitgestippelde koers;
  - concrete voorwaarden;
  - de in te zetten middelen;
  - borging en sturing;
  - de evaluatiemomenten.

2. De oriëntatiefase

Wat moet er gebeuren?

Het probleem, de belangen en posities in kaart brengen door:

1) Bestudering van beleids- en archiefstukken;
2) Bestudering van databases en onderzoeksverslagen;
3) Gesprekken met alle betrokken: professionals, bewoners en omwonenden.

Kennis verzamelen over stakeholders

Het opstellen van een diagnose is aanzienlijk meer dan een rondje kennismakingsgesprekken met relevante actoren. Het is een gedegen onderzoek naar de meest betrokken *stakeholders*. Dat betekent informatie verzamelen over de feitelijke leefomstandigheden, de wensen en motieven van woonwagenbewoners maar ook over de positie en inbreng van iedereen die met of voor woonwagenbewoners werkt.

In te zetten middelen:
(1) Beleids- en archiefmateriaal;
(2) Gesprekken met *professionals*, die direct of indirect bij de problematiek betrokken zijn;
(3) Gesprekken met de woonwagenbewoners zelf;
(4) Gesprekken met anderszins betrokkenen: omwonenden, personen/instanties die actief zijn in de wijk en van daaruit contact met woonwagenbewoners hebben.

Doel van dit onderzoek is om de verschillende belangen en posities in kaart te brengen en tot overzichtelijke proporties terug te brengen. Deze *kritische* analyse dient de basis te zijn voor een zo breed mogelijk gedeeld gedragen werkplan.

Belang communicatie
Naast het verzamelen en ordenen van informatie neemt communicatie een belangrijke plaats in: niet alleen uitleggen wat de bedoeling van de opdracht is, maar ook discussie daarover voeren. Die discussie draagt bij aan kennis over de situatie en geeft inzicht hoe het proces verder in te richten.

In dit hoofdstuk een uitwerking van de bovengenoemde aspecten. Genoemde activiteiten kunnen soms na elkaar plaatsvinden, maar simultane uitvoering is aan te bevelen.

Ad (1) Beleid- en archiefstudie

Eerdere pogingen
Beleidsstukken (zoals raadsnotities, collegevoorstellen, interne memo's en onderzoeksrapporten) geven vaak een goed beeld van de uitgangspunten, de intenties en de verwachte uitkomsten van beleid of al eerder beloofde concrete resultaten.
Die laatste kunnen een hernieuwde aanpak in de weg staan, omdat destijds al gesproken werd over de 'beste oplossing'. Nóg lastiger wordt het, als de nieuwe projectleider zich niet van eerder gedane toezeggingen bewust is.

Mondelinge bronnen
Vaak blijken mensen die in het verleden bij de problematiek betrokken waren belangrijke aanvullende achtergrondinformatie te kunnen verschaffen. Ook kunnen zij vaak de vinger leggen op mogelijke knelpunten en processen die niet in beleidsstukken zijn terug te vinden. Om die reden zijn persoonlijke gesprekken met deze ervaringsdeskundigen een belangrijke aanvulling op archiefstudie. Opmerkelijk is dat veel nieuwelingen om dergelijke informatie verlegen zitten, terwijl oudgedienden teleurgesteld zijn dat er niets meer met hun kennis en ervaringen wordt gedaan.

Databestanden en onderzoeks-verslagen

Interessante cijfers
Een tweede, belangrijke bron van informatie zijn de verschillende databestanden. Deze bevatten onder andere informatie over de kwaliteit van de locatie en de woonwagens, over de bewonerssamenstelling, eventuele mutaties, demografische gegevens, deelname arbeidsmarkt en onderwijs, uitkeringen en criminaliteit. Ondanks de bezwaren die in deel I al zijn genoemd (verspreid aanwezig, definitieverschillen) loont het de moeite deze gegevens te verzamelen en in kaart te brengen. Deze bron verschaft immers kennis over kennis.

Ad (2) Gesprekken met professionals

Categorieën professionals
In deel I zijn professionals als 'kennisbronnen in het veld' onderscheiden in drie subcategorieën:
1. Professionals, die direct bij de problematiek betrokken zijn: de wijkagent, de beheerder van de locatie, het welzijnswerk

(buurtwerk, opbouwwerk, kinder- en maatschappelijk werk), de leerkrachten/directeur van de basisschool; de reclasseringsambtenaar; de leerplichtambtenaar, de (loket)-functionarissen bij gemeentelijke diensten (CWI en GSD).
2. Professionals die zijdelings contact hebben met de kampbewoners, maar niettemin vaak over belangrijke informatie beschikken: de wijkverpleegkundige, de huisarts, de pastoraal werker.
3. Overige 'kennisdragers' zoals de postbode, de wijkwinkelier, de frietboer, de kapper, de heilsoldaat.

Kennis maken met professionals

Interessante vragen
Hoewel een forse investering, verdient het aanbeveling deze professionals zo veel mogelijk te bevragen. 'Kennis maken' betekent in deze fase:
- *Kennismaken in de letterlijke zin*: contact leggen, toelichten wat de aanleiding is om op te treden, welke procedure is bedacht en vooral: wat de reden is van deze oriëntatieronde;
- *Kennis maken samen met betrokken actoren*, door hen zo uitvoerig mogelijk te bevragen over de wijze waarop zij aan de problematiek gelieerd zijn om er zo achter te komen wat de kwaliteit is van hun relatie en kennis.
  Maar ook is interessant wat hun opvattingen, hun beelden, hun verwachtingen en inschattingen zijn. Wat ervaren zij als problematisch? Wat zijn volgens hen de oorzaken en mogelijke oplossingen? Hoe beoordelen zij de aanpak tot dusver? Wat zien zij als juiste maatregelen en wie zouden daarbij betrokken moeten zijn en op welke wijze?

Vragen aan frontlijnwerkers
De *frontlijnwerkers* vervullen een centrale rol als intermediair bij het ontwikkelen en uitvoeren van 'bottom-up'-beleid. Daarom moet hen worden gevraagd zo concreet mogelijk aan te geven op welke wijze, onder welke voorwaarden, zij bereid en in staat zijn medewerking te verlenen bij het ontwikkelen en realiseren van de plannen. En ook waar hun ambities liggen en waar hun aarzelingen.

Professionals als gelijkwaardige partners betrekken

Tactvolle herwaardering
Professionals zijn doorgaans graag bereid om in een interview hun ervaringen en inzichten te delen. Maar daadwerkelijk betrokken worden in een traject waarin (voor langere tijd) hun actieve inbreng wordt gevraagd, blijkt toch een heel ander verhaal. Een veelgehoorde tegenwerping is dat men eenvoudig de tijd niet heeft om een dergelijke klus erbij te nemen. Woonwagenproblematiek vereist nu eenmaal veel extra inspanning en energie. Het heeft dan ook geen enkele zin om professionals op hun formele verantwoordelijkheid te wijzen en eenvoudigweg te verwachten dat zij daar daadwerkelijk gehoor aan geven. Met andere woorden: professionals moeten niet uitsluitend beschouwd worden als uitvoerders van een van bovenaf vastgesteld beleid. Professionals zullen zich pas mede verantwoordelijk voelen voor het ontwikkelen van beleid als dat aansluit op hun positie, belangen, wensen en mogelijkheden. Het zal dan ook de nodige tact en overtuigingskracht vereisen deze professionals als belangrijke, *gelijkwaardige* partners te betrekken bij het ontwikkelen van een gezamenlijk plan van aanpak, gebaseerd op gedeelde visie en *gedeelde* kennis. Die herwaardering, want dat is het, zal ook tot uitdrukking moeten komen in de formele positie die zij binnen het traject en hun organisatie innemen. In hoofdstuk 4, bij '*samenstelling van het team*' treft u hierover een nadere uitwerking aan.

Introductie nieuwe werkwijze

Zorgvuldige inleiding
De oriëntatie- of verkenningsfase is niet alleen kennis- verzamelen. Het is ook meer dan een kennismakingsronde tussen de projectleider en professionals in het veld. De oriëntatiefase is vooral ook de aftrap, de introductie van een nieuwe werkwijze. Omdat het een nieuwe werkwijze is, kan deze naast verbazing ook achterdocht en cynisme oproepen. Het is daarom van groot belang de tijd te nemen voor een zorgvuldige introductie.

Aandachtspunten daarbij zijn:
1. De inzet is dat professionals overtuigd raken van het belang van de plannen en hun rol daarbij. Het eerste gesprek is slechts een eerste kennismaking en daarmee de start van een langdurig samenwerkingsproces. Bedenk daarom dat het niet mogelijk of nodig is om alle informatie in één gesprek boven water te krijgen;
2. Oriënterende gesprekken kunnen het best één-op-één gevoerd worden: dat doet niet alleen recht aan de individuele beelden, wensen en zorgen van de professionals, maar maakt

ook verschillen daarin zichtbaar;
3. Het verdient aanbeveling om van elk gesprek een verslag te maken en dat aan de professional ter beoordeling voor te leggen. Zo kunnen in een volgend gesprek mogelijke omissies of tegenstrijdigheden worden besproken. Bovendien kan de professional in kwestie nagaan in hoeverre hij of zij goed begrepen is, of dat er toch nog aanvullingen nodig zijn. Bovendien laat deze werkwijze zien dat de professional daadwerkelijk wordt gehoord – een niet te onderschatten voorwaarde voor een gezamenlijke aanpak;
4. Het is belangrijk de verschillende beelden die de verschillende professionals naar voren brengen zo goed mogelijk in kaart te brengen, zonder daar direct een voorkeur in te leggen. In het volgende hoofdstuk komen we hier nog op terug;
5. Bedenk dat ogenschijnlijke feitelijke kennis bij nader inzien oppervlakkig kan zijn, gebaseerd op vooroordelen of op informatie van derden: *hearsay*.

Zelf doen of uitbesteden?

Noodzakelijke interviewkwaliteiten
Bovenbeschreven traject is zonder meer arbeidsintensief en tijdrovend. Bovendien vraagt dit soort gesprekken bepaalde interviewkwaliteiten. Dat kunnen overwegingen zijn om deze gesprekken uit te besteden, bijvoorbeeld aan een extern onderzoeker. Voor een aantal respondenten, zoals de 'indirecte' kennisleveranciers, is dat goed te doen. Zij zullen immers nauwelijks een rol vervullen in het verdere traject. Als het gaat om de benadering en betrokkenheid van kernpartners, bestaat geen voorkeur voor externe onderzoekers. Daarmee gaat namelijk een belangrijk doel, van meet af aan samen optrekken, verloren. Bovendien is het van belang de gezichten achter de verhalen te kennen. Dat geldt zo mogelijk nog meer voor gesprekken met de woonwagenbewoners.

Ad (3) Gesprekken met woonwagenbewoners

Door wie?
Vooropgesteld: De projectleider is niet de eerst aangewezen figuur om de contacten naar woonwagenbewoners te onderhouden. Dat is de primaire verantwoordelijkheid van de werkers in het veld. Alleen zo kan een van de centrale doelen, normalisatie van verhoudingen, waar worden gemaakt. Dat geldt ook voor de relatie tussen woonwagenbewoners en instanties/instellingen. Niettemin spreekt het bijna voor zich, dat diegene die voor het ontwerpen van een plan van aanpak verantwoordelijk is, ook met de woonwagenbewoners zelf spreekt, hoe lastig dat vaak ook is. Het blijkt vaak niet eenvoudig om woonwagenbewoners daadwerkelijk te benaderen en in de discussie te betrekken. De eerste blokkade is vaak al de gang naar het kamp: voor veel mensen, ook professionals, een spannend of zelfs angstig moment.

Introductie op het kamp

Oudgediende of autoriteit
Er zijn diverse mogelijkheden om beginnende professionals letterlijk en figuurlijk over de drempel te helpen. De meest voorkomende is dat een 'oudgediende' zijn nieuwe collega op het kamp introduceert. Maar niet altijd is een oudgediende beschikbaar. Een goed alternatief is een autoriteit, de burgemeester, de wethouder, die het kamp bezoekt en de beoogde professionals in zijn 'gevolg' meeneemt. Een dergelijk bezoek geeft niet alleen status en een goede ingang, maar draagt ook bij aan inzicht op het hoogste lokale niveau en dus aan borging en slagkracht.

Zonder introductie eropaf
De meest voor de hand liggende en meest natuurlijke manier is echter 'eropaf gaan' en te vertrouwen op de eigen communicatieve kwaliteiten. Dat mag van een frontlijnwerker verwacht worden. Het gegeven dat er plannen zijn om nieuw beleid te ontwikkelen, met mogelijk ingrijpende gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer van de bewoners, is al voldoende 'alibi' voor een dergelijk bezoek.

Vertrouwen winnen
Na alles wat er is gebeurd en alle professionals die woonwagenbewoners aan zich voorbij hebben zien komen, zijn zij niet snel bereid nog eens hun leven en zorgen te delen, laat staan te investeren in een relatie. Tegen die achtergrond kan het vaak helpen niet te gretig te zijn naar informatie, maar eerst een zekere positie te verwerven: een kleine daad, een concreet advies, het (helpen) schrijven van een brief, het mee invullen van een formulier, wekken vaak meer vertrouwen dan grote verhalen en vergezichten over een nieuwe standplaats.

Handleiding bezoek

Nuttige tips
Op dit punt aangekomen wordt verwezen naar een aantal handleidingen die intussen verschenen of in de maak zijn. Deze handleidingen geven heel concrete adviezen over hoe als relatieve buitenstaander een woonwagenlocatie binnen te gaan. Zo heeft de *Belastingdienst* een *Handleiding vrijplaatsenaanpak (2006)* beschikbaar, waarin vooral wordt ingegaan op het beperken van risico's tijdens repressief optreden: meenemen van een steekvrij vest, onherkenbaar maken van kentekenplaten, het inschakelen van politie en het doen van aangifte. Ongetwijfeld verstandige raadgevingen, maar niet bepaald bruikbaar om de contacten en het vertrouwen met de bewoners te herstellen. Daarvoor kunnen we terecht bij *Regioplan (2007)*. De auteurs lijken zich op het eerste oog te verliezen in futiliteiten, maar bij een nadere beschouwing blijken dat heel verstandige adviezen. Zij benadrukken bijvoorbeeld het belang om bij woonwagenbezoek de schoenen uit te trekken. Vaak bezweren woonwagenbewoners dat dat echt niet nodig is, maar insiders weten hoezeer die beleefdheid getuigt van begrip en respect en een even eenvoudige als effectieve manier is om sympathie te winnen. Kemna (2008) steekt op zijn beurt vooral in op het protocol en de inhoud van het kennismakingsgesprek: hoe dat gesprek te voeren, welke agendapunten aan de orde kunnen komen. Van meet af aan staan voor hem de kennis, actieve inbreng en de eigen verantwoordelijkheid van woonwagenbewoners centraal.

In gesprek komen met woonwagenbewoners

Lastig te benaderen
Ondanks al die raadgevingen blijft het lastig om de discussie met woonwagenbewoners aan te gaan. Zoals wij al aangaven, staan ook woonwagenbewoners niet bepaald te springen om buitenstaanders te woord te staan, laat staan meteen het achterste van hun tong te laten zien. De redenen voor die terughoudendheid zijn overigens heel verschillend. Veel bewoners zijn inmiddels behoorlijk gefrustreerd geraakt: áls ze al hun mening mochten geven, werd daar uiteindelijk toch nauwelijks iets mee gedaan. Er zijn ook veel woonwagenbewoners die het moeilijk vinden hun mening te verwoorden en zich daarom maar liever stil houden: als ze iets zeggen wordt dat toch verkeerd begrepen. Weer anderen zwijgen om strategische redenen: zij hebben zo hun eigen plannen en belangen en daar past het delen van kennis niet in. Juist bij de categorie bewoners die niet willen praten, die door andere bewoners worden overruled, of in hun onzekerheid gaan schelden en snauwen, is het van belang geduld, zelfbeheersing en belangstelling te bewaren.

Typen woonwagenbewoners en reacties

Verschillende reactiepatronen
Voor een relatieve buitenstaander is het allesbehalve eenvoudig die verschillende reactiepatronen te onderscheiden. Soms kan iemand op het eerste gezicht heel agressief overkomen, maar blijkt dat hij zich alleen maar op een heftige manier uitdrukt. Maar het kan ook zijn dat een woonwagenbewoner op uitermate voorkomende en overtuigende wijze zijn gesprekspartner volledig op het verkeerde been zet. Hier kan de in deel I aangedragen typologie helpen, zij het in beperkte mate. Er zijn immers allerlei 'objectieve indicatoren', die een indruk geven van de positie van de bewoners. Zoals de omvang en de kwaliteit van de woonwagen en van de standplaats: meestal staan de meest vooraanstaande bewoners op een hoekvak, meteen vooraan op het kamp. De mindere goden staan vaak op de andere hoeken, de laagste orde staat op de minder aantrekkelijke standplaatsen. Wat er voor de woonwagen geparkeerd staat, is vaak ook een indicatie, net als de inrichting van het vak en de wagen.

Individuele gesprekken
Zeker in de oriëntatiefase is het van cruciaal belang om zo veel mogelijk woonwagenbewoners individueel te spreken om zo zicht te krijgen op het 'binnenperspectief'. Daar ligt immers de basis voor wat van der Lans (2007) treffend aanduidt als de 'K-DOEPS': *de Kleinst Denkbare Organisatie Eenheid voor Professionele Samenwerking*.

Locatie gesprekken
Eerder is er al impliciet van uit gegaan dat de gesprekken op het centrum, in de woonwagen plaatsvinden. Dat verdient ook verreweg de voorkeur. Uit ervaring blijkt dat het kan helpen om woonwagenbewoners, als het kennismakingsgesprek niet wil vlotten, buiten het kamp voor een vervolggesprek uit te nodigen: op een plek waar in alle rust en anonimiteit gesproken kan worden.

Gespreksverslag
Ook van de gesprekken met de woonwagenbewoners wordt steeds een kort verslag gemaakt. Dit bevat liever geen uitge-

breide samenvattingen, maar de kernpunten en conclusies.
Voordelen van een verslag zijn:
1) Het vormt de basis voor eigen dossiervorming.
2) Het verslag biedt een uitstekende kans om een tweede gesprek aan te gaan. De bewoner krijgt de gelegenheid na te gaan of zijn uitspraken goed begrepen zijn.
3) Over wat besproken is, kan geen misverstand ontstaan.

Concrete acties
Praten is belangrijk. Toch zal meer moeten gebeuren dan alleen praten om het vertrouwen te (her)winnen. Wat kan werken, is het tegelijkertijd uitvoeren van daadwerkelijke acties. Denk aan een opruimactie, herstel van kapotte tegels of straatverlichting, reparatie van de omheining, op zich kleine daden, die bijdragen aan een andere sfeer en de contacten kunnen verdiepen. Bedenk daarbij wel dat woonwagenbewoners die activiteiten ook kunnen beschouwen als doorzichtige pogingen om 'met spiegeltjes en kraaltjes' hun vertrouwen te winnen. Waarmee maar gezegd wil zijn: woonwagenbewoners écht serieus nemen, betekent accepteren dat ook woonwagenbewoners duurzame verbeteringen willen.

Ad (4) Gesprekken met omwonenden

Relevante informatie
Vaak beperkt de inbreng van omwonenden zich tot klachten over overlast of verdachte situaties. Toch loont het voor de ontwikkeling van kennis en beleid hen actief te benaderen en hun ideeën en voorstellen voor verbetering te horen. Omwonenden beschikken vaak niet alleen over allerlei achtergrondinformatie over de locatie maar ook over de context, de wijk zelf. Door het gesprek ook met hen aan te gaan, kunnen ze bovendien hun ervaringen en hun zorgen kwijt. Alleen al het feit dat iemand bereid is hen persoonlijk aan te horen, neemt niet zelden veel kou uit de lucht en kan als basis dienen voor structurele contacten.

Individuele benadering
Overigens moet wel worden opgepast om deze aanpak niet te laten verworden tot een vorm van georganiseerd verzet tegen de aanwezigheid van woonwagenbewoners in de buurt. Het blijkt dan ook niet verstandig om bewoners voor een plenaire bijeenkomst op te roepen. Beter is het om een aantal bewoners individueel te benaderen. Opnieuw een arbeidsintensief traject, maar ook dat verdient zich terug, zowel in de kwaliteit van de informatie als in de reacties.
Overigens adviseren wij de 'buurtburgemeesters' of 'beroepsbewoners' buiten beschouwing te laten. Zij geven vaak een overtrokken en eenzijdig beeld van de situatie. Daarin verschillen buurtbewoners en woonwagenbewoners feitelijk niet van elkaar.

3. Kristallisatiefase

Wat moet er gebeuren?

In deze fase moeten de bevindingen uit de oriëntatiefase worden teruggekoppeld naar de betrokkenen om draagvlak en borging te verkrijgen. Te nemen stappen zijn:

1) Analyseren informatie uit oriëntatiefase;
2) Opstellen conceptplan van aanpak;
3) Terugkoppelen concept aan betrokkenen;
4) Plenaire discussie (miniseminar) concept;
5) Individuele toetsing concept;
6) Verkrijgen borging;
7) Vaststellen sturingsprincipes uitvoeringsorganisatie.

Kennis terugkoppelen

In de oriëntatiefase is zo veel mogelijk kennis verzameld. De kristallisatiefase is bedoeld om die kennis gestructureerd terug te koppelen aan de verschillende stakeholders: professionals, woonwagenbewoners, omwonenden en deze te verbinden aan beleid. In dit hoofdstuk beschrijven we de verschillende stappen die daarbij van belang zijn.

Wie doet analyse?
In de kristallisatiefase moet uit de enorme hoeveelheid van informatie van veel verschillende informanten een analyse worden gemaakt. Het is de vraag wie deze analyse doet. In veel gevallen zal dat de projectleider zijn, maar dat is geen wet van Meden en Perzen. De projectleider kan daarbij ondersteuning vragen van een onderzoeker: een analyticus. Het kan ook zijn dat de projectleider iemand nodig heeft die hem helpt de analyse praktisch te verwoorden. Daarbij is wel van belang dat de projectleider zich de analyse eigen maakt en weet over te dragen.

Tweeledig doel
Het doel van de kristallisatiefase is tweeledig. Ten eerste krijgen alle betrokkenen die in de oriëntatiefase zijn benaderd de gelegenheid hun oordeel te geven over een gestructureerd totaalbeeld. Aan hen om te beoordelen of ze zich in dat beeld herkennen en of hun eigen inbreng voldoende tot zijn recht komt. Zo niet, dan kan daar discussie over worden gevoerd. Op basis van die gedeelde analyse worden concrete voorstellen aangereikt voor een gezamenlijke aanpak.

Terugkoppelen aan professionals

Reflexief proces
Tijdens de oriëntatiefase hebben professionals aangegeven of ze bereid zijn een actieve rol te spelen. Zo ja, dan verandert hun relatie met de projectleider van informant/respondent tot kernpartner bij de inventarisatie, analyse en interpretatie van de gegevens. Niet alleen in inhoudelijk, maar ook in strategisch en tactisch opzicht. Het totaalverslag zal voor deze professionals weinig ver-rassingen meer inhouden.
Professionals die meer aan de zijlijn willen blijven, worden individueel benaderd met een concept. Daarbij wordt niet alleen nagegaan in hoeverre zij het met de inhoud eens zijn, maar ook wat strategisch en tactisch verstandige formuleringen en beslissingen zijn. Met name als hun mening sterk afwijkt of wanneer zij uitspraken doen die hen kwetsbaar kunnen maken: naar de woonwagenbewoners, naar collega's of naar hun eigen organisatie. Het verslag wordt dus niet alleen over en voor de professionals geschreven, maar ook: samen met hen. De discussie is op zichzelf al een niet te onderschatten reflexief proces.

Miniseminar

Plenaire discussie
Uiteindelijk wordt een eerste conceptversie aan alle professionals voorgelegd tijdens een 'miniseminar'. Liever geen modieuze kick-off - daar zijn er tegenwoordig al meer van genoeg van - maar een serieuze bijeenkomst die alle betrokkenen de gelegenheid biedt hun zegje te doen. Tijdens deze bijeenkomst wordt de discussie vaak voor het eerst plenair gevoerd. Hoofdpunt op de agenda is bespreking van de gedeelde analyse. Daarbij komen de volgende vragen aan de orde:

- in hoeverre is de situatie adequaat beschreven?
- welke nieuwe inzichten zijn naar voren gekomen?
- komt de inbreng van een ieder goed tot zijn recht?
- welke aspecten missen nog of zijn onvolledig?

Tegengestelde meningen en visies
Overigens zal er zelden sprake zijn van volledige eenstemmigheid. De betrokkenen nemen verschillende posities in en brengen verschillende soorten kennis, ervaring, interpretaties en inzichten in. Idealiter kunnen die verschillen worden gezien als aanvullend. In elk geval is het niet nodig elkaar te overtuigen, maar wel te *weten* en te *accepteren* dat die verschillen er

zijn. Daarnaast kan ook spanning zichtbaar worden tussen de aanvankelijke opdracht en de inschattingen door de veldwerkers. Deze tegenstelling is nu eenmaal kenmerkend voor de verschillen tussen bureaucratische- en veldlogica. Ook daaraan zal in de discussie met de professionals expliciet aandacht moeten worden besteed.

Gezamenlijk plan van aanpak
Waarmee we komen op het tweede agendapunt voor de bijeenkomst. Vanuit een zoveel mogelijk *gedeelde* analyse moet worden getracht tot een gezamenlijk plan van aanpak te komen. Het is daarbij van belang zo veel mogelijk aan te sluiten op de inzichten en aanbevelingen die uit de gesprekken naar voren zijn gekomen. Ook als die inzichten op het eerste gezicht als weinig relevant overkomen. Zo staan vaak problemen rond de woonwagen, de standplaats, de publieke ruimte centraal. Dat zijn nu eenmaal belangrijke kwesties en, zoals gezegd, immateriële onderwerpen worden niet altijd gemakkelijk besproken. Het verdient aanbeveling de discussie van meet af aan breder te trekken, met het kwadrantenmodel uit deel I als hulpmiddel.

Vaststelling prioritering
Ten derde is het verstandig tijdens de plenaire discussie te komen tot een prioritering van activiteiten, dus van:
1. interventies/maatregelen die gedeelde prioriteit hebben;
2. kwesties die op korte termijn aandacht verlangen;
3. zaken die op langere termijn aandacht verdienen.
De geprioriteerde plannen moeten bij voorkeur SMART (*Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden*) worden uitgewerkt. Dus: in eenduidige termen, met een duidelijke planning, concrete evaluatiemomenten, voorwaarden en in te zetten middelen. Dat betekent ook een concreet voorstel rond de inzet van mensen.

Individuele bespreking uitkomsten

Naar gezamenlijk optreden
Het miniseminar is vooral bedoeld als een belangrijke stap naar gezamenlijk optreden. Dat gebeurt door het uitwisselen van informatie en verdelen van werkzaamheden en verantwoordelijkheden. Daarvoor is het belangrijk om de uitkomsten ook individueel te bespreken:
- Hoe hebben deelnemers de discussie ervaren?
- Wat zijn hun leerpunten?
- Waar liggen nog vragen en/of open eindjes in de discussie?
- Hoe hebben ze de afspraken (over hun eigen inbreng) geïnterpreteerd?

Overigens is het ook belangrijk een vervolgbijeenkomst te organiseren. Als het bij één plenaire bijeenkomst blijft, is er het risico dat het animo weer 'verwatert'. Ook hulpverleners kunnen, vooral na verkiezing van een nieuw college, met nieuwe beloftes, immuun raken voor bezieling.

Kwetsbaar moment
Al met al betekent het miniseminar een spannend moment voor de projectleider. Hij legt hier immers verantwoording af over een uitgebreide analyse. Bovendien wordt pas tijdens het seminar duidelijk in hoeverre professionals daadwerkelijk bereid zijn zich te committeren en onder welke voorwaarden zij dat willen. Die kwetsbaarheid geldt nog meer tijdens de terugkoppeling aan de woonwagenbewoners.

Terugkoppelen aan woonwagenbewoners

Interessante poging
Vooropgesteld: woonwagenbewoners zijn inmiddels immuun voor allerlei verhalen over plannen tot verbetering. Ook zijn zij nauwelijks nog onder de indruk van allerlei rapporten en uitkomsten van discussies. Toezeggingen dat er nu echt iets gaat veranderen, zullen hen daarom koud laten. Zij zullen de terugkoppeling op zijn best ontvangen als een interessante poging.

Beste communicatiewijze
Maar wat is de beste manier om de woonwagenbewoners te informeren over de nieuwe plannen? Dat kan schriftelijk, maar de ervaring leert dat die communicatie niet altijd effectief is. Vooral de oudere generatie is niet goed in begrijpend lezen. Bovendien worden nieuwsbrieven en formele correspondentie gemakkelijk opzij gelegd. Een alternatief kan zijn om de uitkomsten digitaal (per e-mail of cd-rom) te verspreiden, maar daarmee blijft de communicatie eenrichtings-verkeer. De beste manier is direct met woonwagenbewoners individueel of groepsgewijs in gesprek te gaan. In de woonwagen, op het centrum, of door hen uit te nodigen. De contactpersoon moet zich daarbij steeds bewust blijven van zijn missie en doel. Zo niet, loopt hij het gevaar zich te veel te vereenzelvigen met de andere partij.

Terugkoppelen aan omwonenden

Draagvlak creëren
Om oppositie tegen voorgenomen plannen te voorkomen en het nodige draagvlak te creëren, is het bovendien verstandig om ook de communicatie met omwonenden in gang te houden. Ook zij moeten tijdig geïnformeerd worden.

Inhoud terugkoppeling
En *wat* moet er dan precies teruggekoppeld worden aan bewoners en omwonenden? Het is niet verstandig om in deze fase te veel te willen 'scoren'. Beter is het om in alle eerlijkheid en openheid aan te geven dat met het voorlopige plan van aanpak een poging wordt gedaan de situatie te verbeteren. Het is vooral belangrijk om expliciet mee te geven wat de doelen zijn, de voorwaarden, de in te zetten middelen en het mandaat van de opdrachtgever. Met andere woorden: probeer uit te leggen waar men voor wil staan en waar men voor wil gaan. Het is daarom ook belangrijk de bewoners en omwonenden om hun oordeel te vragen over de ideeën en vooral: wat zij zelf willen en kunnen inbrengen.

Terugkoppelen aan de opdrachtgever

Inhoud eindverslag
Tot dusver is de informatie uit de oriëntatiefase in een voorlopig verslag verwerkt. De informatie is meermalen (voor, tijdens en na het miniseminar) getoetst bij professionals en voorgelegd aan de bewoners. Hierdoor is er voldoende kennis en draagvlak bij professionals en bewoners. Er is een gedeelde analyse en visie op oplossingsrichtingen. Het is nu zaak het eindverslag van de voorlopige opdracht te schrijven en te bespreken met de opdrachtgever. Het eindverslag zal bestaan uit:
- een volledige analyse van de problematiek;
- een duidelijke keuze voor één of enkele oplossingsrichtingen (visie);
- concrete, levensvatbare oplossingen voor verbetering, op de korte en middellange termijn;
- de voorwaarden waaronder die bereikt kunnen worden, inclusief het noodzakelijke mandaat.

Doel overleg opdrachtgever
Het is van belang in het overleg met de opdrachtgever duidelijk te krijgen wat zijn beeld was van de situatie, het probleem en de mogelijke oplossingsrichting. De opdrachtgever zal hier open en eerlijk in moeten zijn. Samen met de projectleider moet hij impliciete verwachtingen, ideeën en denkbeelden expliciet proberen te maken. Het is vervolgens zaak de opdrachtgever duidelijk te maken dat er draagvlak is. Ook is er nu een indruk van mogelijk tegenwerkende gevestigde (politiek-bestuurlijke) belangen en weerstanden. Het is nu aan de opdrachtgever zich te verdiepen in de analyse en de oplossingsrichting. Ook hij moet deze zich eigen maken en erachter gaan staan.

Noodzakelijk borging
Het zijn juist de gevestigde belangen en de weerstanden die afbreuk kunnen doen aan het werk van het team. Juist dan heeft het team een opdrachtgever op het hoogste niveau (het gemeentebestuur) nodig die achter hen staat, in hen gelooft en hen steunt. Wanneer er te veel verschil in opvatting is tussen de opdrachtgever en de projectleider, is de kans groot dat op momenten dat het erop aankomt de borging niet onvoorwaardelijk geboden kan worden. Wanneer hij dit voorziet, zal de projectleider moeten overwegen zijn taak terug te geven.

Naar een uitvoeringsorganisatie

Vaststellen sturingsprincipes
Wanneer opdrachtgever en projectleider op één lijn zitten, kunnen de volgende stappen genomen worden. De projectleider kan een uitvoeringsorganisatie gaan opstellen. Hij kan een team gaan samenstellen en de sturingsprincipes gaan vaststellen. Daarbij zijn de volgende vragen van belang:
- Waar komt de uitvoeringsorganisatie te zitten? Binnen of buiten de gemeentelijke structuur?
- Wie stuurt deze aan?
- Wie stuurt de projectleider aan?
- Waar vindt afstemming plaats en op welk niveau?
- Wat wordt er gedaan met weerstanden in de eigen organisatie en met weerstanden bij ketenorganisaties?

Deze vragen zullen deels in het volgende hoofdstuk beantwoord worden.

4. Het team

Wat moet er gebeuren?

In deze fase is het tijd om een capabel en goed samenwerkend team samen te stellen. Aandachtspunten daarbij zijn:

- Kiezen voor een beperkt of volledig inzetbaar team;
- Potentiële teamleden enthousiasmeren & negatieve beelden bijstellen;
- Strategische en tactische keuzes over het te vormen team maken;
- Profielen teamleden opstellen;
- Selectie van de juiste mix van competenties maken;
- Het team consolideren;
- Teamleden de opdracht eigen laten maken;
- Veiligheid en rugdekking teamleden garanderen.

Tijdens de oriëntatiefase is inzicht verkregen wie bereid is mede-verantwoordelijkheid te dragen voor de implementatie van de plannen. Die kennis is van belang voor het samenstellen van een team en het organiseren van integrale samenwerking.

Waardevolle investeringen
In dit hoofdstuk worden een aantal vragen over het samenstellen van teams besproken. Daarmee ontstaat een aardig beeld van wat er bij het samenstellen van een team komt kijken. Belangrijk is dat de opdrachtgever en projectleider zich realiseren dat er tijd en geld in het team geïnvesteerd moet worden. Zo zal het de teamleden duidelijk gemaakt moeten worden dat hun verworven kennis blijvend zal worden gebruikt en eventueel elders kan worden ingezet. Dat motiveert wanneer zij aan de moeilijke opdracht beginnen. Die investeringen zijn zowel individueel als groepsgericht. Ook is het belangrijk dat de teamleden kennis en ervaring buiten hun eigen project opdoen. Hiermee krijgen ze de gelegenheid andere situaties te vergelijken met hun eigen praktijk.

Twee soorten teams

Beperkte of volledige inzet?
Er zijn grofweg twee modellen voor de structuur en de positie van teams. In de meeste gevallen is sprake van een samenwerkingsvorm waarbij de deelnemers vanuit hun eigen werkorganisatie, voor een beperkt aantal uren voor het woonwagenwerk ingezet worden. Bij omvangrijkere trajecten worden aparte teams samengesteld, waarbij de leden doorgaans worden gerekruteerd vanuit bestaande organisaties. Deze teams kenmerken zich door een eigen gerichte opdracht, eigen mensen, bijzonder mandaat en eigen verantwoordingslijnen, soms onder directe aansturing van het bestuur.

Voor- en nadelen
Bovenbeschreven keuze heeft vergaande gevolgen voor het teamprofiel en de werkwijze van het team. Ze heeft ook invloed op de relatie met de bewoners, het gemeentebestuur en de rest van de gemeentelijke organisatie.
Veelgehoorde argumenten voor het tweede model zijn:
- meer slagvaardigheid;
- flexibiliteit;
- directere lijnen met de woonwagenbewoners en met het gezag;
- meer ruimte voor innovatief vermogen;
- minder bureaucratische stroperigheid.

Is een apart team altijd voordelig? Zeker niet:
- Als de noodzaak rijst om processen te forceren, zijn bestaande organisaties vaak niet (voldoende) meegenomen, waardoor het effect verloren gaat;
- Het team kan gemakkelijk verworden tot alibi voor bestaande organisaties om niet zelf op te treden: daar is het "woonwagenwerk" immers voor;
- Het team kan zelf tot een bureaucratie 'in het klein' evolueren;
- Het risico bestaat dat zodra het 'nieuwe eraf is', zeker als 'de trekkers' vertrekken, de beoogde omslag niet wordt waargemaakt.

Teamleden enthousiasmeren

Positief beïnvloeden
Al voordat mensen worden benaderd om zich voor woonwagenbewoners in te zetten, is het van belang bestaande beelden over de aanpak van woonwagenlocaties in de gemeente te onderzoeken. Beeldvorming kan van invloed zijn op de keuze van mensen of ze graag mee willen doen of dat ze daarvoor behoorlijke weerstanden moeten overwinnen. Het is daarom verstandig om in dit stadium in een eerlijke en positieve beeldvorming te investeren.

Opdracht interessant maken
Onderdeel daarvan is de opdracht interessant te maken voor potentiële teamleden. Hoe? Door te benadrukken dat:

- ***mensen er niet alleen voor staan***. Een goed werkend team is een belangrijke slaagfactor voor de opdracht. Maak duidelijk dat er wordt geïnvesteerd in het team, zowel individueel als groepsgericht. Bovendien staat er een goede beloning en waardering tegenover de inzet van het team;
- ***de opdracht goed is voorbereid***. Maak daarbij duidelijk dat teamleden wél een eigen inbreng hebben en spreek ze aan op zelfstandigheid en ondernemerschap;
- de opdracht ***belangrijk is voor iemands carrière***. Mensen worden in dit werk intensief aangesproken op verschillende competenties en vormen van kennis. Mensen leren veel van de opdracht en zijn straks multiple inzetbaar. Dat kan helpen bij een vervolgcarrière;
- er sprake is van ***een goede borging op het hoogste niveau.*** Benadruk dat de klus uitdagend is omdat het ook voor andere 'doelgroepen' van belang is. Dat er expliciet wordt gewerkt aan een duurzame oplossing.

Zorgvuldige selectie

Valkuilen vermijden
Het vinden van mensen met de juiste en beste kwaliteiten kost tijd. Een strenge selectie mag. Daar hoort ook bij het op de juiste wijze vragen, voorbereiden en enthousiast maken voor het project. Wees ook duidelijk over de mogelijke (afbreuk)risico's van het project. Voorkomen moet worden dat het mislukken van het project door niet-realistische verwachtingen teamleden gaat achtervolgen. Pas ook op voor de valkuil mensen te benaderen die per direct beschikbaar zijn, of nog ruimte over hebben in hun takenpakket. Of mensen die niet snel 'nee' zeggen tegen een opdracht waar ze eigenlijk geen zin in hebben.

Strategische en tactische keuzes
Bij de voorbereiding voor het samenstellen van het team zal een aantal keuzes gemaakt moeten worden, zowel op strategisch als tactisch niveau. Keuzes die het succes van de opdracht, de werkvreugde van teamleden, maar ook de status van woonwagenwerk bepalen. Het zijn keuzes die goed doordacht moeten worden en samenhangen met vragen als:

- Is het werk uit te voeren door samenwerking met andere organisaties en personen of is een eigenstandig team nodig?
- Wordt het een gemeentelijk team of nemen ook leden van andere organisaties volwaardig aan het team deel?
- Is het een tijdelijk team, een door de tijd wisselend team of een voor langere tijd vast team?
- Is het een flexibel team of kan de samenstelling met enige regelmaat wisselen?
- Wordt het een 'binnen-' of ' buitenbureaucratisch' gepositioneerd team?

Bepalende voorwaarden
De beantwoording van deze vragen zal voor een belangrijk deel afhangen van de visie van de projectleider, diens ervaring met teams en van de inhoud en de omvang van de opdracht. Zo maakt het uit of de kern van de opdracht 'beheer' of 'herstructurering' is. Het maakt ook uit of men een brede en meer integrale aanpak voorstaat en of men de resultaten van de aanpak al zo snel mogelijk daadwerkelijk wil verduurzamen. De keuzen worden mogelijk ook bepaald door de planning. Moet er snel een doorbraak plaatsvinden of moet voor een langere periode gestaag gehandeld worden? Daarnaast is het de vraag of de gemeentelijke organisatie voldoende uitgerust is om nieuw woonwagenbeleid mogelijk te maken. Met andere woorden: of er voldoende vertrouwen in het project en de organisatie is.

De ideale samenstelling van een team

Complementaire competenties en kennis
Het formuleren van profielen voor de teamleider en de teamleden kan helpen bij de zoektocht naar de juiste mensen en samenstelling van het team. Het is van belang een stevig en flexibel team samen te stellen. De teamleden moeten over verschillende kwaliteiten beschikken, en waarschijnlijk zelfs uit verschillende afdelingen en organisaties vandaan komen. Samen moeten zij een team vormen dat goed met elkaar kan en wil samenwerken. Bij elkaar moeten de teamleden een meerwaarde opleveren. Het is een team dat verschillende soorten kwaliteiten nodig heeft op het gebied van kennis en competenties. Competenties die meer intern van aard zijn en gericht op het ontwikkelen en professionaliseren van teams. En natuurlijk ook verschillende competenties om de opdracht zo goed mogelijk uit te voeren, naar buiten toe te positioneren en te werken aan een positieve beeldvorming ervan.

Profiel projectleider
Een belangrijke rol is weggelegd voor de projectleider. In een goed werkend team zijn de profielen van de projectleider en het team op elkaar afgestemd. Van een projectleider wordt veel gevraagd, hij is 'een schaap met vijf poten'. Maar misschien is het interessanter te denken aan een team als schaap met vijf poten. In gesprekken met de teams uit verschillende pilots kwamen verschillende profielen voor een projectleider naar voren. Het moet iemand zijn die:

- een team*builder*/speler is met formeel én moreel gezag, die mensen goed weet te motiveren, ondersteunen, opvangen, enthousiasmeren. Hij moet uitdagen om risico's te nemen en toestaan dat fouten worden gemaakt;
- een rechte rug heeft, die moeilijke beslissingen kan nemen;
- misschien niet direct iets met woonwagenbewoners heeft, maar het team open en onbevangen kan aanspreken op het waarom van hun handelen en denken;
- zich goed weet te bewegen in het ambtelijke en het politieke circuit, in de wetenschap dat 40% van het werk en de zorgen over het kamp en de bewoners gaan en 60% over het werk in de gemeente zelf;
- onafhankelijk denkt en strategisch kan denken en opereren;
- integraal kan denken: geen specialist is op onderdelen, maar met aandacht voor het gehele complexe en hectische geheel gedurende het proces;
- bovenal de leden van het team een gevoel van veiligheid weet te bieden.

Profiel teamleden
Soortgelijke opmerkingen zijn gemaakt wanneer gesproken wordt over de teamleden. Dat gaat dan om mensen, die 'iets met woonwagenbewoners hebben', maar ook om mensen die daar minder mee hebben, maar 'hun drive uit de inhoud van de klus halen'. Een ideaal team bestaat uit mensen die:

- hun *drive* uit het werken met woonwagenbewoners halen. Die daar hun inspiratie en doorzettingsvermogen vandaan halen. Die zich door een visie op nieuw woon(wagen)beleid laten inspireren;
- mensen die 'niet direct iets met (woonwagen)bewoners hebben', maar wel met de inhoud van de opdracht: ze willen een leefbaar, veilig en 'geïntegreerd kamp' realiseren. Zij willen een levensvatbaar bedrijventerrein neerzetten (Vinkenslag), woonwagenbewoners aan het werk helpen, nieuw woonwagenbeleid verduurzamen door onder andere hun kennis over te dragen et cetera;
- goed kunnen plannen: zorgvuldige en werkbare procedures kunnen ontwikkelen, in staat zijn in de planning verbanden te leggen en kunnen inschatten wat de gevolgen van bepaalde maatregelen en acties kunnen zijn, en meerdere ontwikkelingen tegelijkertijd in de gaten kunnen houden;
- meer praktisch kunnen handelen, dingen ter plekke snel kunnen doorzien en direct en vakkundig afhandelen, snel kunnen handelen en schakelen in crisissituaties;
- stevig in hun schoenen staan en beschikken over goede onderhandelingsvaardigheden richting bewoners en professionals;
- strategisch kunnen handelen en de gevolgen op de middellange termijn kunnen doorzien. Ook zien zij wat de consequenties van maatregelen zijn voor het leven van woonwagenbewoners;
- anderen kunnen motiveren, zien hoe collega's functioneren en dit willen en kunnen versterken;
- maar ook: mensen die vanuit de in deel I geschetste vier verschillende kwadranten en vanuit verschillende disciplines betrokken zijn bij woonwagenbeleid. Disciplines zoals politie, corporatie, rijksbelastingen, maatschappelijk werk.

Mix van taken
In de uitvoering zal het team vaak te maken krijgen met een veelheid aan taken, die deels tegenstrijdig zijn. Het is niet denkbeeldig dat een team zowel een taak krijgt in:

a toezien op naleving van openbare orde en veiligheid op de locaties;
b) het namens de gemeente onderhandelen met bewoners over verplaatsing en herstructurering van de locatie;
c) ondersteunen van bewoners.

Een dergelijke mix van taken kan in bepaalde situatie tot dilemma's en werk*stress* leiden.

Investeren in contacten
Teams hebben permanent contact met andere instanties, diensten en functionarissen. De teamleden moeten dus kunnen omgaan met verschillende belangen en wensen. Het is daarom van belang dat het team niet alleen investeert in relaties met woonwagenbewoners, maar ook met samenwerkingspartners en collega's bij de gemeente. Ze moeten de tijd nemen, en krijgen, om hen te betrekken bij belangrijke ontwikkelingen en keuzes. Ook is het belangrijk dat ze begrip tonen voor de zorgen en wensen van deze andere betrokkenen, hun persoonlijke motieven,

mogelijkheden en weerstanden over de samenwerking met het team.

Hoge eisen
Al met al worden aan het team hoge eisen gesteld door het permanent moeten manoeuvreren tussen tal van belangen en posities. Het stelt bijzondere eisen aan de competenties: flexibiliteit, uithoudingsvermogen, creativiteit, intuïtie en daadkracht: individueel en collectief.

Werven & selectie: meer dan solliciteren

Concreet gaan zoeken
Als er een beeld is van het profiel van mensen die het team nodig heeft, wordt het tijd om concreet te gaan zoeken en vragen. Dit gaat verder dan een standaard sollicitatieprocedure. Het gaat om het zoeken naar een goede wisselwerking tussen persoon en projectleider, tussen persoon en opdracht en tussen de persoon en het team.

Hoe, wie, wanneer?
Belangrijk is te bepalen hoe en door wie mensen benaderd gaan worden. Vraagt de projectleider een persoon rechtstreeks of doet zijn leidinggevende dat? Wordt iemand tijdelijk gevraagd of voor een langere periode? Wie worden als eerste benaderd: de contactleggers, planners, denkers of doeners? Moet het team als geheel beginnen of wordt er geleidelijk aan een team opgebouwd? Bij het beantwoorden van deze vraag zal veel afhangen van de snelheid waarmee resultaten geboekt moeten worden en wat de aard van de opdracht is.

Teamwork: samen werken en samenwerken

Opdracht eigen maken
Dan is er een team. Op dat moment is het wenselijk dat het team zich de opdracht in al zijn facetten eigen maakt en er zich mee gaat identificeren, zowel individueel als collectief. Teamvergaderingen, minicongressen, heidedagen en survivaltochten kunnen daarbij helpen. Per saldo zijn ze te vergelijken met parachutespringen: een geweldige ervaring, maar niet meer dan een kick voor de korte termijn. Het is daarom belangrijk om ook in afzonderlijke gesprekken kennis te maken met mensen, verwachtingen over en weer te bespreken en het profiel van de teamleden door te nemen. Het kan interessant zijn een deel van die gesprekken weer met het team te bespreken. Belangrijker is ook de visie op de opdracht met het team goed door te spreken, zodat iedereen zich die eigen kan maken. De visie wordt daarmee mogelijk ook aangescherpt en vertaald in een strategie.

Kennismaking
Nieuw woonwagenbeleid veronderstelt dat verschillende maatregelen naast elkaar bestaan en elkaar versterken. Bij voorkeur is ook een team uit verschillende mensen met verschillende kwaliteiten en competenties samengesteld. Een eerste stap richting een goede samenwerking is het ontwikkelen van een gedeeld plan van aanpak en een werkwijze waarin samenwerking centraal staat. Bij deze eerste stap hoort kennismaken: kennismaken met elkaar en met elkaars taak. Als er voldoende is kennisgemaakt, kan gezocht worden naar gemeenschappelijke doelen, onderling begrip en samenwerking. Door te werken aan verdieping van kennis en visie, ontwikkelt het team stap voor stap een gemeenschappelijk referentiekader. De samenwerking zal soepeler verlopen, ook in moeilijke situaties, als men elkaars taal beter begrijpt en elkaars standpunten en belangen kent.

Veiligheid garanderen

Protocol
Een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren van teams is veiligheid. We hebben het hier over de fysieke veiligheid van het team in interactie met woonwagenbewoners, maar ook over het gevoel gesteund te worden binnen het team, binnen de organisatie en door het (gemeente-) bestuur. Een belangrijke stap daartoe is het opstellen van een protocol, vergelijkbaar met protocollen van bijvoorbeeld de Sociale Dienst. In dit protocol wordt onder meer vastgelegd dat er verplicht melding wordt gemaakt en aangifte wordt gedaan van agressie, bedreigingen of geweld. Gebeurt dit niet, dan kan de neiging ontstaan om incidenten maar 'te laten gaan'. Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat politie en justitie ook daadwerkelijk en direct actie ondernemen na een melding. Belangrijk is ook dat er vanuit het team een terugkoppeling plaatsvindt naar degene die bedreigend of gewelddadig was. Hij moet weten dat hij over de schreef is gegaan.

Alleen het kamp op?
Belangrijk is ook dat de teamleden zelfstandig het kamp kunnen en willen opgaan; niet vergezeld door 'blauw'; dat werkt averechts. Op die manier worden teamleden niet serieus genomen en kunnen ze geen vertrouwensband opbouwen met de bewoners. Naast het protocol zijn er ook maatregelen die teamleden zelf kunnen treffen, zoals de afspraak om altijd met z'n tweeën het kamp op te gaan. Op die manier wordt voorkomen dat teamleden door bewoners tegen elkaar worden uitgespeeld. Overigens blijkt uit de praktijk dat het soms, zeker in het begin, goed is om in tweetallen op wagenbezoek te gaan. Maar uiteindelijk verdient het toch voorkeur om alleen op de bewoners af te stappen.

Informatie andere diensten
Verder is het belangrijk dat het team tijdig door andere instanties geïnformeerd wordt. Als teamleden het kamp opgaan, moeten zij er vanuit kunnen gaan dat informatie van andere diensten nog kloppend is. Het elkaar blijven informeren, zowel binnen het team als tussen de verschillende organisaties is in kwetsbare situaties van groot belang.

Onderlinge veiligheid
Belangrijk is ook dat de projectleiding voorzieningen treft die zorgen dat teamleden zich onderling veilig voelen. Dat betekent dat er geïnvesteerd wordt in een collegiale sfeer, waarin teamleden onderling durven te praten over hun onzekerheden, fouten en successen. Ook persoonlijke ontwikkelplannen voor teamleden kunnen helpen de dagelijkse hectiek en persoonlijke kwaliteiten expliciet met elkaar te verbinden. Ze geven het gevoel dat je als individu in staat wordt gesteld om nog dingen te leren, dat je kunt groeien in je werk en je functie.

Rugdekking door B&W
De nieuwe aanpak kan weerstand opleveren bij organisaties en diensten, als zij hun gevestigde positie niet op willen geven. De teamleden moeten zich in die 'strijd' door hun team en manager altijd gesteund weten. Het team moet in dergelijke gevallen bovendien rugdekking krijgen van B&W, en niet slechts van de ambtelijke organisatie.

Wanneer er op voorhand zo veel en goed geïnvesteerd wordt, dan kan een team elke klus aan!

Colofon

Dit is een uitgave van de VROM-Inspectie, in samenwerking met Sjaak Khonraad en Chris Veldhuysen.

Bestelgegevens
Deze publicatie is te bestellen en te downloaden via www.vrom.nl of via Postbus 51 Infolijn, telefoon 0800-8051 (gratis) onder vermeling van VROM 8312

Datum publicatie
Maart 2009

Contactgegevens:

VROM-Inspectie
www.vrom.nl

Regio Noord (Groningen, Friesland, Drenthe)
Groningen, telefoon 050 5992700

Regio Oost (Overijssel, Gelderland)
Arnhem, telefoon 026 3528400

Regio Zuid (Brabant, Limburg)
Eindhoven, telefoon 040 2652911

Regio Noord-West (Noord-Holland, Utrecht, Flevoland)
Haarlem, telefoon 023 5150700

Regio Zuid-West (Zuid-Holland, Zeeland)
Rotterdam, telefoon 010 2244444

Dit is een publicatie van: **Ministerie van VROM**
→ Rijnstraat 8 → 2515 XP Den Haag → www.vrom.nl

VROM 8312 / MAART 2009

Ministerie van VROM →
staat voor ruimte, wonen, milieu en rijksgebouwen. Beleid maken, uitvoeren en handhaven.
Nederland is klein. Denk groot.